

فى تكوين الدولة، وفى المناقشات الفقهية الخاصة بميلادها والاعتراف بها، وفى الحكومات الفعلية، وفى تحديد السيادة، وفى تطور فكرة الدولة المركبة، وعلاقات ما بين اجزاء الامبراطورية البريطانية وبنائها القانونى

الطبعة الأولى

الثمن أربعون قرشاً صاغاً

١٣٥٥ هـ — ١٩٣٦ م

مطبعة النهضة بشارع عبد العزيز بمصر



في تكوين الدولة ، وفي المشكلات الفقهية الخاصة بوجودها والاعتراف بها ،
وفي الحكومات الفعلية ، وفي تحرير السيادة ، وفي تطور فكرة الدولة المركبة ،
وعلاقات ما بين أجزاء الأمبراطورية البريطانية وتاجها الملكي

الطبعة الأولى

الثمن أربعون قرشاً صاغاً

١٣٥٥ هـ — ١٩٣٦ م

مطبعة النهضة بشارع عبد العزيز بمصر



المقدمة

انطوى الجزء الرابع على خمسة أبواب ، تناول الباب الاول تكوين الدولة ووسائل تقرير المصير والرد على ما دار فى مؤتمر فرساى بصدد (مصر) ومهمة الدولة،وفى أسباب المساواة القانونية والفارق بين القبول فى عصبة الامم وعصبة الدول، وذلك فى فصلين من ص ٥ إلى ص ٧٤ وتناول الباب الثانى المناقشات الفقهية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها ومتى تكون شخصية دولية ومتى لا تكون وانواع الاعتراف وطبيعة كل اعتراف وسريان الاعتراف على الماضى الخ . وذلك فى خمسة فصول من ص ٧٥ إلى ص ١٥٢ . وتناول الباب الثالث الكلام عن الحكومات الفعلية فى ثلاثة فصول من ص ١٥٣ إلى ص ٢٣٦ . وتناول الباب الرابع تحديد سيادة الدولة ونظرية تجاوز الحقوق والسرف فى ميدان العلاقات الدولية فى أربعة فصول من ص ٢٣٧ إلى ص ٣٨٩ . وتناول الباب الخامس مقدمة عن الدولة المركبة فى ثلاثة فصول ضمناها شرح المبادىء الأولية للدولة المركبة وأدوارها التاريخية وذيوعها فى الآونة الحاضرة، وتكلمنا بالتفصيل عن علاقة ما بين أجزاء الامبراطورية البريطانية من الناحية التاريخية والبناء القانونى معتمدين فى شرح ذلك على النصوص الرسمية لمختلف المؤتمرات الامبراطورية التى عقدت منذ سنة ١٨٨٧ الى سنة ١٩٣٠ ، ثم أبنا مقاييس الدولة المركبة المهدية المركزية (Federation) والمهدية الاستقلالية Confédération الى أن انتهينا من مقدمة الكلام فى الدولة المركبة على أن يشتمل الجزء الخامس على تطور فكرة الدولة فى الولايات المتحدة وفى المانيا على مجرى تاريخهما .

الى ولدنا ظهير

يصدر هذا الجزء فى مستهل الشهر الخامس من حياتك التى أرجو أن تكون هى وحياة جيلك أسعد حظاً من حياة الاجيال السابقة ، وكتاب علم الدولة هو كل ثروتي ، بل هو كنزى الذى لا ينفق سوقه ولا يكسد ، وتهب ريحه على الدوام فلا تركد ، لانه كتاب علمى . ولا غنى للعالم عن العلم يسيره ويدير شئونه ويدبرها ويصرفها فى سبل المنطق والحكمة والتبصر طبقا لنتائج تجاريبه وحقائقه . لذلك أهديك هذا الكنز الذى لا تستطيع أن تستغله إلا إذا أنت اتخذت منه أستاذك فى صباك ، ومرشدك فى رجولتك ، وعمدتك فى كهولتك ، وعكازتك فى شيخوختك.

فاذا أنت بلغت الخامسة عشرة من عمرك المبارك باذن الله فطالعه وكرر مطالعته إلى أن تبلغ العشرين ، ثم فكر فيه وتأمله بين العشرين والثلاثين ، وطبق مبادئه السامية بين الثلاثين والاربعين ، واجعله مرجعك بين الاربعين والستين ، وشاوره بعد ذلك إذا احتجت إلى المشورة ، فقد جمع بين دفتيه لباب المشورات السياسية والاجتماعية والتاريخية والقانونية والفلسفية ، فكان أفضل مثقف ، وأكيس معلم ، وخير معوان على حل المشاكل القومية

أما إذا أنا لم أتم طبع جميع أجزاء هذا الكتاب أثناء حياتي فاوصيك بان تراجع مخطوطاته بعد الاربعين ، ثم عالج اخراج ما لم أستطع طبعه ، وتحمل فى ثبات وجلد متاعب هذا الواجب الشائك .

فاذا أنت اتبعت نصيحتى يا بنى العزيز ، واسترشدت فى مجرى حياتك العلمية على نورها ، عرفت أن تستفيد من هذا الكنز ، وعرفت أن تفيد بلادك التى أحبها والدك وخدمها فى مختلف الميادين ، ولا رجاء له من ظهيره فى حياته إن شاء الله ، ونصير اسمه وأغراضه السامية بعد وفاته بقوة الحق جل وعلا ، إلا أن يكون خادماً لبلاده أميناً تقياً ووليا لوطنه وفياً ، والسلام عليك ورحمة الله . من والدك

٥ أكتوبر سنة ١٩٣٦ — احمد وفيق

الباب الأول

فى تكوين الدولة

الفصل الأول

المبادئ الاساسية

ان الكلام فى تكوين الدولة يثير نضالا بين مبدئين عظيمين دائما مايتقابلان وجها لوجه مهما اختلف شكل الحياة الدولية ، وأريد تحديد قاعدة وبيان حق ، وهما مبدأ الفردية من جهة ، ومبدأ الخير العام من جهة أخرى ، مبدأ الانانية أى المصلحة الخاصة ، ومبدأ الانسانية أى المصلحة البشرية.

فكيف يجوز أن يتعارض المبدآن ويتصادم الميلان إذا كان الأمر خاصاً بتكوين دولة ؟ هذا هو الموضوع .

ان الدولة التى تلدها القوة تعلل وجودها القوة ، ولكن الاقوياء يجدون دائما أمامهم من هو أقوى منهم ، وإن لم يوجد هؤلاء وجدت جماعة أقوى بمجموعها .

فالقوة هى إذن الشرط الأساسى لتكوين دولة .

وإذن فأنت اذا تأملت فى تكوين الدولة وجدت منذ بداية الرأى أن ليس هناك مايفرق بين حق رئيس الدولة على مجموع الأراضى وحق المالك على جميع أملاكه ، فالتمييز بين القانون العام والقانون الخاص منعدم وكلاهما يلتقيان فى صيغة واحدة .

فالسيادة ليست إلا توسعاً فى الملكية ، وإذا لم ينفصل حق الملكية عن السلطة العامة ، سلطة الأمر والنهى لمست السيادة ، ولمستها ممتازة بظاهرة تدخلها فى مجموعة قواعد القانون الخاص ولو انها من القانون العام أصلا .

والسيادة من خاصيات الاملاك ، ولقد ترتب على ذلك نتيجة ، هى أن الحق على الدولة

يتكون بنفس الطرق التى يتكون بها الحق على الأرض . وهذه الوسائل هى اكتساب الأموال التى لا صاحب لها ، أوالتنازل من قبل مالك الحق بموجب طريقة اقتصادية كالبيع والمبادلة، أوالتنازل بعملية ذات صبغة عائلية كعقد الزواج أو الميراث .

ولما كان الحق المترتب على الدولة قد نشأ فى ميدان القانون الخاص ، فان وسائط القانون الخاص هى التى مكنت الدولة من أن تغير معالم أملاكها وتوسعها أو تنقص منها إذا دعت الحال . فنشأة الدولة فى بداية الأمر قامت على حق الملكية، ولذلك فان الدولة كانت فى خدمة شخص أو اسرة تتتابع أفرادها . فالدولة اذن قد تكونت على طريقة تخدم مصالح فرد، عوضا عن خدمة مصالح الجميع . فهى اذن كانت تعمل لفرد عوضا عن أن تعمل للناس، وللانسان ، للناس بمساعدة رعاياها، وللانسان فيما بعد عندما فهمت حقيقة واجبها فاخذت مكانها فى الميدان الدولى كما اخذته من قبل فى الميدان الفوضى لتحمى رعاياها داخليا .

ولقد تكلمنا عن جروسيوس وارائه فى ملكية السيادة وابنا النتائج التى تترتب على هذا المبدأ (ص ٣٠٤ إلى ٣٠٧ من الجزء الأول من علم الدولة) ولكن آثار هذا المبدأ بقيت زمناً طويلا بعد « جروسيوس » وبعد نظرية « فاتل »

استمرار قيام السيادة
على مبدأ الملكية العقارية

ولقد بقيت آثار مبدأ ملكية السيادة زمناً طويلا حتى فى الايام التى عدل فيها القانون الدولى عن العمل بهذا المبدأ .

ان هناك وسائل عدة لاشتراك الدولة فى سيادة دولة أخرى ، وهى وسائل دستورية أكثر مما هى دولية ، وإذا شئت مثلا فخذ الاتحاد بنوعية العظيمين، وهما الاتحاد الارادى أو الفعلى (**Union Réelle**) والاتحاد الشخصى **Union Personnelle**

أما النوع الاول فكالاتحاد بين اسوج **Suède** ونروج **Norvège** من سنة ١٨١٤ حتى سنة ١٩٠٥، حيث أبرمت معاهدة كارلستاد . والاتحاد بين النمسا والمجر

بناء على الاتفاق المبرم فى سنة ١٨٦٧، وهو الاتحاد الذى حُلَّ عقب الحرب بناء على معاهدة « سان جرمان » بالنسبة للنمساو « تريانون » بالنسبة للمجر .

أما الاتحاد الشخصي فميزه فى أن تكون دولتان تحت حكم فرد واحد خلال فترة تاريخية كدوقية « لوكسمبورج »وهولندا.و «هانوفر» وانجلترافيما مضى.

فانت تجد فى الاتحاد الفعلى هيئات مشتركة ورابطة دائمة ترتبت على ارادة أعربعنها الدولتان فىسبيل توثيق عرى اتحاد بينهما .

أما فى الاتحاد الشخصى فلا شىء من ذلك . فكل دولة من الدولتين تعيش عيشة منفصلة مستقلة ولكن يحدثأن تفاجأ كل منهما ، بحكم دستورهما ، بان يكون الحاكم واحدا بدافع الارث فى السلطة العليا والتاج . ولقد حدث هذا الأمر كثيرا فىالتاريخ وعلى الخصوص عند ما أصبح ملوك «هانوفر» ملوكا على انجلترا ، إذ تم الاتحاد الشخصى بينبريطانيا العظمى و«هانوفر».وكذلك كانت الحال بين امارة «نيوشاتيل» وبروسيا . ولا سيمافىالوقت الذى عاشه « فاتل » الذى وضع مبادىء للقانونالدولى تتعارض مع مبادىء جروسيوس . وهو ما سنتناوله فيما بعد

وهناك أمثلة أخرى عن الاتحاد الشخصى سترى تفاصيلها عند الكلام عن الدولة المركبة وأنواعها خلال الباب الخامس منهذا الجزء وفى الجزء الخامس عند الكلام عن الدولة العهدية بشقيها .

زوال فكرة ملكية السيادة

ولقد زالت الفكرة القديمة لأن نتائجها خطرة ولأنها قامت على مبدأ فاسد .

نتائج هذه الفكرة

لقد شرحنا النتيجة الاولى والثانية لمبدأ ملكية السيادة فى ص ٣٠٦ و ٣٠٧ من الجزء الاول من علم الدولة ، أما النتيجة الاولى فهى اتصال السيادة بالملكية وانطباق قواعد القانون الخاص على القانون العام ، أى انعدام الفارق بين القانونين واندماجهما فى بعضهما .

أما النتيجة الثانية فاهميتها من الناحية السياسية . فعند ما تؤسس الملكية والسيادة على فكرة واحدة تنتقل وجهات النظر الخاصة بالملكية إلى السيادة فوراً . ففكرة التوسع فى الأملاك التى يتشبع بها المالك تنتقل دائما إلى ولى الأمر الذى يصبح ولا تفكير له إلا فى التوسع فى السيادة الخ . . . .

نظرية التوازن

وبما أن هذا التوسع لا يتم إلا بنضال بين الأفراد تدور رحاه أمام القضاء فى صورة منازعة خاصة بالحدود، فان هذا النضال ذاته يدور بين أولياء الامور، ولكن فى ساحة أخرى هى ساحة الحرب والنزال ، ولذلك كان لا مناص من ان تخامر الفكرة السلمية بعض العقول الحكيمة والمرشدين الأفذاذ بين قادة الشعوب ومستشاريهم الخصوصيين ، كما كان من الضرورى أن تجىء فترات هدوء يجب ان يقف فيها الزحف على الحدود والتوسع فى الملك . فكيف يتم ذلك وعلى اية قاعدة يكون التحديد ؟ ان القانون الوحيد الذى يعمل فى هذه الحالة دون تدخل اى قانون آخر هو بلا شك القانون الطبيعى الذى كان يعمل من تلقاء نفسه .

ان السلطة مهما كانت هى قوة ، ولذلك وجب ان تتكون السلطات بطريقة تدعو إلى قيام توازن فيما بينها ، بحيث توجد نقطة فاصلة وحد ليس فى الوسع اجتيازه باعتبار ان على جانبى الحدود قوة ضاغطة متعادلة، وبناء على هذا الرأى لم يجد الداعون إلى السلام وسيلة لتكوين السلطات غير نظرية التوازن .

لقد شرح الوزير « سولى » Sully فى فصل شهير من مذكراته الموسومة باسم «اقتصاديات ملكية » « Des Economies Royales » (1) فكرة أسندها إلى الملك «هنرى الرابع » وهى فكرة خاصة بسلام اوروبا قال بصددها : إن الضرورة تقضى بتكوين عصبة امم يتألف فيها ما اسماه خمسة عشر تسلطا او سيادة ، كل واحدة منها داخل نطاق أرضى متماثل فى المساحة وعدد السكان والثروة حتى يقوم التوازن فيما بينها

(١) كتاب اقتصادى سياسى وضعه الوزير سولى عن حكم هنرى الرابع

وهـذه السيادات الخمس عشرة إذ ما تم انشاؤها زالت المنازعات فيما بينهن دون عرض هذه المنازعات على تحكيم ، وإذا كان هناك مقاومات بالمصادفة او انتقاض ضد هذا التحكيم ، يتدخل الجيش المشترك تحت قيادة رئيس مشترك .

ففكرة التوازن كانت يومئذ القادرة وحدها على وضع حـد لعبث المطامع ، وشذوذ الشهوات ، بينما احساس السيادة المؤسسة على فكرة الجمع بين الملكية والسلطة ما كانت لتؤدى الا الى تولد المطامع والشهوات ، مع أن مصلحة الشعوب كانت فى وقف هذه المطامع والشهوات ، والا كانت الحرب تتجـدد بتجـدد مطامع الامير وشهوات ولى الامر الذى لا يمكن وضع حد لشهواته ومطامعه الا بما أسماه الانجليز Balance Of Power ميزان القوة واسماه الفرنسيون التوازن . (Équilibre) وتلك كانت القاعدة الوحيدة فى ذلك الحين لوضع حد لمطامع بعض الامراء اللانهائية

ولقد تحقق مبـدأ التوازن على الخصوص فى ١٧١٣ بمعـاهدة أوترخت (Utrecht) ولكنه مبدأ أجوف تجريبي ، لا فكرة فيه تحركه ، والا فعلى أى أسـاس يقوم التوازن ؟ إن هذا موضوع دقيق . ثم كيف إذا ما وصلنا الى التوازن نستطيع استبقاءه ؟

مما لا شك فيه أن فكرة التوازن كانت لمصلحة استقلال كثير من الدول ، انها كانت كذلك على الراجح بالنسبة لاستقلال سويسرا واستقلال هولندا ، ولكنها كانت بلا مراء على نقيض استقلال دول أخرى ولغير مصلحتها ، إذ نكلت بالاستقلال وسخرت من فكرته ، فعلى قاعدة التوازن تجزأت بولونيا على التوالى ، واذن على قاعدة التوازن قد ارتكبت عدة مظالم دولية.

ان مبدأ التوازن هو المبدأ الوحيد الذى ينطبق تمام الانطباق على مبدأ ملكية السيادة . فمبدأ التوازن هو الذى قام عليه الى حد ما فى مؤتمر فينا سنة ١٨١٥ بناء أوروبا التجريبي ، وضد مبدأ التوازن بدأت فى سنة ١٨١٥ حركة نادت على التوالى باستقلال سلسلة من القوميات ، وقد ابنا تفاصيل هذه الحركة التى شملت الجزء الثالث من علم الدولة تقريبا .

نظرية « فاتل »

أن نظرية «فاتل» هى النظرية التى لا تخدم الانانية الفردية، ولا أنانية البعض، وانما تخدم المصلحة العامة ، وهذه النظرية هى تلك التى تحتم علينا ان نعتبر أن « السيادة لا تنشئ حق انسان على شعب ، ولكنها تترجم عن حق شعب على نفسه » .فالسيادة ليست قائمة على الملكية ، ولكنها شخصية وهذا المبدأ ، مبدأ شخصية السيادة هو المبدأ الذى وضعه « فاتل » فى منتصف القرن الثامن عشر ، فراجع تفاصيله و نتائجه وانتقاده فى الجزء الثانى من علم الدولة من ص ٨٦ الى ١٠٦ .

الدولة حق الانسان

لقد تعود الفقهاء ان يقولوا إن الدولة تنطوى على أرض وسكان وحكومة ، وكل هذا يمكن وضعه فى صيغة بسيطة هى أن الدولة تمتاز بالسيادة ، لان السيادة كما قدمنا سلطة قيادة تتوجه الى ارادات بصيرة حرة ، وهى سلطة قيادة خولت حق الاكراه البدنى ؛ فبما ان هذه القيادة لا تستطيع أن تتوجه الا إلى ارادات بصيرة حرة فهى تتضمن اذن سكانا أى مجموعة من الناس .

ومن جهة أخرى فلكى يوجد هؤلاء الناس تحت سلطان الاكراه البدنى يجب أن يكون هناك نوع من الاستقرار فى موقف كل من هؤلاء الناس والسلطة التى ستنفذ فيهم هذا الاكراه البدنى ، ومن هنا كان لا معدى عن نتيجة ضرورية هى وجود الارض .

وفى النهاية يجب لمصلحة اصدار الاوامر وتنفيذها أن يكون هناك نظام يمكن أن نقول إنه السلطة المركزية أو سلطة الرئيس أو الحكومة.

فانت ترى أن التحليل البسيط لفكرة السيادة يؤدى الى استخلاص العوامل المادية التى تتألف منها الدولة .

ولكن لا يكفى أن يؤدى تحليل فكرة السيادة الى ان نستخلص جميع العناصر

التى تعودنا أن نعتبرها أساسية لتكوين الدولة عنصرا بعد عنصر ، بل من الواجب أن نذهب الى أبعد من هذا فى بحث السيادة ، أى الى الاعتراف بمبدئها وهو ان ارادة الانسان أساس السيادة .

ان ما قدمناه عن المقابلة بين نظرية قيام السيادة على حق الملكية ونظرية قيامها على ارادة الفرد قد أدى بنا الى استخلاص ان السيادة هى السلطة التى تنفذ فى الانسان بالانسان فى سبيل الانسان ، لأن غاية كهذه هى وحدها المبرر لسلطة كهذه ، وبهذه الطريقة نصل الى النتيجة القائلة: إن تكوين الدولة حق للانسان . ولنفهم اذن حقيقة هذا القول « الدولة حق الانسان »

فما معنى هذه الصيغة ؟

ان معناها أولا أن لكل انسان حق الاندماج فى دولة معينة ،

حق الانسان فى دولة

ليس من الممكن أن يعيش الانسان خارج دولة ، والا فيكون الانسان بلا حماية فى النظام الدولى . فعلى الدولة اذن أن لا تطرد من جنسيتها الفرد الذى اعترف بأن الجنسية التى خولته اياها الدولة هى جنسيته .

ويترتب على أن لكل انسان الحق فى دولة ان فقدان الجنسية لا يمكن أن يعتبر كأنه فقدان حق قضى به كعقوبة . فالجنسية لا تسقط إلا إذا حلت محلها جنسية أخرى ، فالحكم على الانسان بفقدان الجنسية دون أن يطمئن أولا الى حصوله على غيرها هو من جانب الدولة سرف فى الحق وتجاوز (Abus de droit) : لان ذلك نكران المبدأ الجوهرى القائل بان الانسان لا يشترك فى الحياة الدولية وفى القانون الدولى الا تحت حماية الدولة وبواسطة الدولة ، ولذلك له حق فى دولة .

الحق فى دولة معينة

المبادىء الاصلية لمادة الجنسية

ان الرجل الذى له حق فى دولة له الحق أيضا فى اختيار هذه الدولة ، أى أنه يستطيع أن يختار من بين الدول القائمة دولة يتفق معها على أن يرتبط بها ، لان منح الجنسية يقوم أصلياً على الرضاء الفردى ، تطبيقاً لقول الفقيه الهولاندى السابق على جروسيوس وهو (بينكر شفيك) Pynkershvek : « يجب أن لا تكون الدولة سجنا » (Patria carcer non est) أما القول العتيق الذى قاله كوك (Coke) « إذا صرت مرة رعية فابق دائما رعية » (once citizen, always citizen) فهو قول لم يعد من الازياء الكلامية الحاضرة .

ويقينا إن لكل انسان الحق فى وطن ، ولكن لا يجوز أن يكون له أكثر من وطن ، غير أن فى وسعه أن يغيره إذا ارتضت دولة أخرى قبوله ضمن رعاياها واذن فلا يمكن أن ينتمى فرد لدولة ، أو أن يكون أحد رعاياها إلا بالافصاح عن قبوله ، أما الذين يؤثرون الانتماء إلى دولة أخرى غير دولتهم — مع قبولها — فيجب عليهم بعد القيام بشروط معينة — كنقل الموطن مثلا — أن يكونوا أحرارا فى الاندماج فى الوطن الذى يندمج تماما ومشاعرهم ومصلحتهم .

ان من المبادىء الهامة فى القانون الدولى أن من الواجب على كل انسان أن يكون له وطن ، ولكن له أن يغيره ، لان الجنسية رابطة ارادية ، ولكن مما لاشك فيه أن ارادة الفرد ليست دائماً صريحة .

فالطفل الذى لم يؤت بعد ارادة يعلنها تكون له جنسية منذ ميلاده بناء على المبدأ القائل بان ليس فى وسع وجود انسانى أن يحل خارج نطاق دولة معينة .

ولكن عند ما تقر الدولة هذه الجنسية يجب أن تحددها بناء على الاحساسات

التى يمكن فرض أنها احساسات الطفل بناء على الظروف المحيطة ، بحيث إذا شب الطفل وترعرع وصار رجلا تجىء إرادته مؤيدة لهذا التحديد .

فاذا ما تذبذبت الشرائع دواليك حول هاتين القاعدتين ، قاعدة الدم Jus Sanguinis وقاعدة الارض Jus Soli فما ذلك الا لانها تبحث فى الظروف المحيطة بالطفل عن العوامل الحاسمة فى تكييف احساساته . ولقد اعتبرت القاعدتان خلال زمن طويل كمبدئين متباينين مع أن كلا منهما قد بررته فى الواقع فكرة عامة واحدة .

لقد كانت قاعدة الارض Jus Soli هى السائدة فى القانون القديم حيث كان على الفرد الطاعة للمملكة التى ولد فيها . أما الاجنبى فهو الذى ولد فى الخارج إذا استندنا على أصل الكلمة . أما فى عهد الاقطاع فالمفهوم أن الجنسية كانت تترتب على الارض بلا نزاع ، لان الانسان كان فى ذلك الزمن نوعا من الاملاك الملحقة بالارض . فهى إذن التى تحدد موقفه المدنى ، فاذا ولد الانسان فى اقليم معين كان عليه أن يخضع لهذا الاقليم ، ومع ذلك فما كان للجنسية وجود فى ذلك الحين ، وما كان يدور على الافواه غير كلمة تبعية . وأما إذا كانت المسألة خاصة بموقف الانسان إزاء الملك فان الموضوع يدور حول يمين الاخلاص والولاء . فيمين الاخلاص كانت إذن محدودة بموطن الميلاد ، وهذا ما يسمى حق الارض . (Jus Soli)

ولقد ظهرت فيما بعد نظرية اسمى من نظرية الميلاد فى البلد وهى نظرية التوالد لان الميول تنتقل من جيل الى جيل ، ونفوذ التربية العائلية عظيم ، واحساسات الابناء تجنح بحكم الطبيعة إلى أن تكون احساسات الآباء وتنتقل بطريق الوراثة ، وقد بينا ذلك فى الجزء الاول من كتابنا فى سبيل الوطن ، وبهذه الطريقة يكون وطن الاباء هو وطن الابناء . فالى جانب حق الارض يقف حق الدم Jus Sanguinis وهذا الحق ، حق الدم ، متفق تمام الاتفاق مع مبدأ شخصية السيادة ، فما يجب أن يطابق حقيقة الاحساس انما ترجمة فصيحة عن الارادة .

ولكن الفكرة الحديثة لحق الارض تقول الان بان هناك طريقتين لتربية

الاحساسات وتهذيبها ، أولاهما التربية العائلية ، وهى التى يعبر عنها حق الدم ، وثانيتهما تربية الوسط وهى التى يعبر عنها حق الارض .

فعند ما يولد الفرد من أبوين خارج البلاد التى منحتهم جنسيتها ، تحيط به فورا احساسات تكون متضاربة فى بعض الاحيان ، فتدور على عينيه ذكريات الوطن الذي نشأت فيه عائلته ، ويحاصره ذلك النفوذ القوى المطرد النماء ، وهو نفوذ الوطن الجديد الذى أقامت فية الاسرة . على أن التكوين ليس فقط عملا عائليا ، ولكنه أعم من ذلك ، فالمدينة تعاون فى تكوين الطفل الاجنبي ، إذ كل ما أحاط به وتحرك حوله يجعل الافكار المختلفة غالبا ، والعادات التى ليست مماثلة ، واللغة التى لا تشابه لغة بلاده التى ولد فيها أقاربه أقرب اليه من الافكار والعادات واللغة الاصلية لبلاد عائلته ، وهنا يقوم فى الاعماق نضال شديد بين الاحساسات الموروثة عن الوالدين — (حق الدم) — والاحساسات التى تزداد إحكاما يوما بعد يوم فى فكر الطفل وقلبه — (حق الارض) — والمراد عند ما يقولون إن حق الدم يتقهقر شيئا فشيئا أمام حق الارض ، ولو بعد عدة أجيال تولد فوق أرض البلد الاجنبي ، هو أن حق الدم لا يتقهقر تحت ضغط الاكراه ، ولكن هناك تطورا داخليا فى النفس والخلق والميل يجنح الى ارضاء الطبيعة . فمنذ ميلاد الطفل من أبوين أجنبيين يقوم فى أعماقه نضال شديد بين عاملين : عامل الوراثة وعامل الوسط . فهذا النضال يقوم إذن بين الاحساسات المتنقلة بالتوارث ، والاحساسات المكتسبة بالوسط الذى يعيش فيه الطفل .

على أن لتغيير الجنسية تحفظا طبيعيا ، ذلك بان هذا التغيير لا يمكن أن يتم إلا إذا أدى الفرد جميع التكاليف نحو دولته التى خصته حتى الآن بحمايتها .

فتحت رداء الجنسية يوجد يقينا متسع لخدمات أو التزامات متبادلة . فمن جهة نجد حماية الدولة للفرد ، ومن جهة أخرى نجد هذا الفرد ملتزما باداء خدمات مقابل تلك الحماية ، وعلى الخصوص الخدمة العسكرية ، وهذا ما يبرر اشتراط الارادة لان الانسان بعد بلوغ السن التى يتعين عليه فيها أداء الخدمة العسكرية يكون قد بلغ حقا حدا من النضوج يمكن فيه أن يعرب عن ارادته تغيير الجنسية .

فيترتب على المبدأ القائل بان المادة روحية أصلا ، وان الدولة تقوم على قبول

الاهالى الذين كونوها أن التشريع الذى ينظم صلة الفرد بالدولة ، أى تشريع الجنسية يقوم على البحث عن الارادة المفروض وجودها فى صاحب المصلحة

الارادة الاجماعية للانسان

(على اعتباره شعبا) والدولة

ولكن هل عنصر ارادة الانسان فى تكوين الدولة يكفى وحده لقيام دولة ؟ وهل ليس من الضرورى أن نجعل للارادة الفردية سلطة أتم ! وهل للانسان فقط حق اختيار الدولة التى ينتمى اليها من بين الدول القائمة ؟ وهل لا يجب أن نعترف له عند اللزوم بحق التعاون فى تكوين دولة جديدة ؟

ليس الامر هنا خاصا بمجرد حق الفرد ، حقه فى اختيار وطن من مختلف الاوطان ، وانما الامر متعلق بحق الافراد فى الاجتماع ، وحشد أنفسهم لغاية مشتركة بدافع ضمير اجماعى ، لا لاستخلاص حكومة توافق شعورهم بالحرية فحسب ، وانما توافق أيضا شعورهم بالاستقلال ، وهذا أصعب فتح تم بالنسبة للحقوق السياسية ، فكيف يعترف للفرد بحقه فى الاجتماع بافراد آخرين حسب جاذبيتهم المشتركة لانشاء دولة ؟

لقد أبان لنا التاريخ من هذه الناحية كيف كان من الصعب الوصول الى ارضاء هذا الحق ، لانه ارضاء يتطلب توافر بعض الظروف التى يناط بالعلم والفن استخلاصها ، فبالالتجاء الى سلسلة تطبيقات تجرى فى حكمة وبطء متفاوتين تبعا للاحوال يتبين هذا الحق خلال مظاهر مختلفة.

التطبيق الغير مباشر لحق الشعوب

الاستفتاء فى سبيل الضم

لقد أبنا المرحلة الاولى والثانية من تطبيق حق الشعوب فى الدولة تحت اسم الاستفتاء

فى سبيل الضم فى الجزء الثانى من علم الدولة من ص ١٢٩ الى ١٣٥ .

وابتاء المرحلة الثالثة من هذا الحق والمرحلة الرابعة ضمن الجزء الثالث حيث تناولت هاتان المرحلتان أغلب فصوله .

ذكرى التاريخ

هل يسير الاستفتاء فى سبيل الزوال ؟

لقد رأينا هذا الموضوع عند ما كنا نسعى فى استخلاص القواعد الاساسية لتكوين الدولة، ولقد لاحظنا بناء على الرقى التدريجى للقانون الداخلى والقانون الدولى أن الانسان الذى له حق فى تكوين حكومته له حق فى تكوين دولته . ولما تقرر هذا المبدأ لاحظنا أن اول تطبيق له قد حصل بطريقة غير مباشرة ، بمعنى انه اذا تنازلت دولة لدولة اخرى عن شطر من أملاكها وجب أن يوافق السكان على ذلك وهذا ما سمى باستفتاء الضم .

ولقد رأينا هذا الاستفتاء يظهر فى أشكال مختلفة وفترات من الزمن لها صبغات واضحة ، لقد رأينا ذلك فى أيام القانون القديم وأيام الثورة والامبراطورية الثانية ، ولكن المبدأ تعطل فى حرب سنة ١٨٧٠ و سنة ١٨٧١ . فقد ضمت المانيا الالزاس واللورين دون أن تأخذ بسنة الاستفتاء .

واذا كانت معاهدة براج **Prague** التى أبرمت سنة ١٨٦٦ بين النمسا وألمانيا قد نصت على استفتاء أهل شلسويج التى تنازلت عنها الدانمرك لبروسيا سنة ١٨٦٤ الا ان هذا النص قد عدل عنه فيما بعد بحيلة خاصة بتفسير المشارطة التى عقدت على ذمة الدانمرك دون توكيل منها ، حيث كان لها الخيار فى هذه الحالة بين اجراء الاستفتاء وعدمه ، ولما كانت هذه الدولة لم تعرب عن قبولها الاستفتاء ، فان حقها كان مما يمكن العدول عنه ، وهذا ما حصل فى سنة ١٨٧٨ حيث اتفقت النمسا والمانيا على الغاء هذا النص من معاهدة براج (**Prague**)

فهل سار الاستفتاء منذ ذلك الحين فى طريق الزوال ؟ اننا اذا عثرنا على استفتاءات بعد ذلك فيكون الامر قد جاء عرضا وبالنسبة لامريكا ، كما وقع بصدد من رد جزيرة «بارتيلمى» لفرنسا سنة ١٨٧٧ ، ومعاهدة شيلى وبيرو المسماة معاهدة انكن الرقيمه ٢٠ اكتوبر سنة ١٨٨٣ وهى المعاهدة التى ختمت الحرب بين هاتين الدولتين . ونصت على ان يكون لاقليمى «تاكنا» Tacna و«اريكا» Arica التابعين (لبيرو) والخاضعين بحكم الحرب لشيلى حق الخيار بين شيلى وبيرو بعد انقضاء عشر سنوات من عقد هذه المعاهدة وهذا الاستفتاء هام (أولا) لأنه استفتاء مؤجل . (ثانيا) لان الدولة التى جزئت يكون لها حق فى تعويض حال اذا جاء الاستفتاء على نقيض مصلحتها . (عشرة ملايين قرش)

كانت هذه الحالة عند ما بدأت الحرب العظمى فى سنة ١٩١٤ ولما انتهت الحرب فى سنة ١٩١٨ كان مبدأ الاستفتاء فى سبيل الضم مجرد رغبة فقهية اكثر مما هو مبدأ معترف به فى القانون الدولى ، ولكن المبادىء التى دعت الحرب الى ظهورها ادعمت فكرة الاستفتاء ، وحكمة المستر ولسن التى نصت على تقرير مصير الشعوب بنفسها قد ترتب عليها ان لا يتم تنازل عن أراض الا بموافقة اهلها واستشارتهم فى ذلك عن طريق الاستفتاء وهذا ما يتفق والتصريح الذى كرره الامريكانيون : «لا غزو ولا فتح»

ولقد نصت معاهدات الصلح — فرساى وسان جرمان وتريانون — على الاستفتاء ولا سيما معاهدة فرساى حيث كان تطبيقه فيها عديدا .

الاستفتاء فى نهاية الحرب

لقد نصت معاهدة فرساى الرقيمة ٢٨ يونية سنة ١٩١٩ على عدد كثير من الاستفتاء . فهناك الاستفتاء الخاص بالمنطقة التى تنازلت عنها المانيا لبلجيكا فى «مالميدى» و«اوبن» مادة ٣٤ من معاهدة الصلح . وهذه المادة قضت بأن تسجل السلطات البلجيكية بعد تنفيذ المعاهدة بستة أشهر اسماء الذين يرغبون فى بقاء كل أو بعض هذه البقاع تحت سيادة المانيا ، واذا ما ظهرت النتيجة ترسلها حكومة بلجيكا الى عصبة الامم مع تعهدها بقبول قرارها .

وهناك استفتاء آخر خاص بحوض نهر السار مادة ٤٩ و ٥٠ وهذا استفتاء يشبه استفتاء « تاكنا » و« أريكا » لانه مؤجل الى ١٥ سنة مع النص على تعويض فى حالة فوز ألمانيا بنتيجة الاستفتاء ، لحقوق فرنسا على مناجم السار تشتريها المانيا فى هذه الحالة ذهبا . ولكن فى هذا الاستفتاء وجه للغرابة هو حصوله بعد ١٥ سنة مع قيام عصبة الامم بادارة هذه المنطقة .

ونص على أن يكون هذا الاستفتاء متناولا لعموم منطقة السار دفعة واحدة ، وان يقوم كل خط باعلان رأيه شخصيا ، ولعصبة الامم أن تحل المانيا فى حكم جزء من منطقة السار فقط .

ويجوز للاهالى أن يطلبوا بقاء الحالة الحاضرة مادة ٥٠ ملحق فقرة ٣٤

وهذه تطبيقات تدل على أن وسيلة الاستفتاء من الوسائل التى تحتمل التنظيم والكمال .

وهناك طرق استفتاء أخرى أقل تعقيدا ، كاستفتاء بروسيا الشرقية مادة (٩٤) وشليسويج العليا (مادة ١٠٩) وسيليزيا العليا (مادة ٨٨) ، ويكون التصويت فى هذا الاستفتاء الاخير فيما بين الشهر السادس والثامن عشر من ابرام المعاهدة ، وهو استفتاء صعب تنظيمه حتى كان موضع تحكيم مجلس عصبة الأمم .

أما فيما يتعلق بالألزاس واللورين فلم ينص على استفتاء ، ولكن هذا الموقف يجب اعتباره تأييدا للمبدأ لاشذوذا عنه .

ان المانيا لم تطبق مبدأ الاستفتاء فى سنة ١٨٧١ ، وبناء على ذلك لم تطبقه فرنسا فى سنة ١٩١٩ ، وفضلا عن هذا فان فرنسا تنحت عن صفاتها وحقوقها فى ارضها الالزاس واللورين التى انتقلت ملكيتها لالمانيا بموجب معاهدة فرنكفور الرقيمة ١٠ مايو سنة ١٨٧١ . فالحالة هنا ليست حالة تنازل وانما هى حالة عدول وتنح وترك وهذا مطابق للفكرة الشخصية (لافكرة الملكية) للسيادة فالانسان لا يتنازل عن أرض بما عليها من سكان ، وكل ما يملكه هو ان يتنحى أو يعدل أو يترك سيادته على هؤلاء السكان وبالتالى على الارض ، ففى صورة التنحى عدلت فرنسا فى مقدمات الصلح بفرساى سنة ١٨٧١ وفى معاهدة فرنكفورد الرقيمة ١٠ مايو سنة ١٨٧١ عن

جميع حقوقها فى أراضى الألزاس واللورين التى تحتم أن تصبح الالزاس واللورين الالمانيتين

ولكن معاهدة فرنكفور قد وضعت للصلح وفى سبيل الصلح كما يدل اسمها على ذلك، وإذن فمقابل هذا العدول عن الحقوق والصفات نجده فى قيام السلام ، فاذا مازال الصلح والسلام بفعل المانيا أزاء فرنسا زال عدله الذى قدمته فرنسا ثمنا للسلام وهو تنحيها عن حقوقها وصفاتها فى الالزاس واللورين وعادت هذه الحقوق والصفات بالتالى الى فرنسا قبل أن تقوم هذه الدولة بلا شك حتى باى عمل من اعمال احتلال الاراضى التى تنحت عنها مقابل شىء من السلام تؤدية المانيا لفرنسا ، واذن فلم يكن فى القانون الدولى العملى ضرورة تحتم على فرنسا استفتاء الاراضى التى استردتها .

ولقد كشفت فرنسا عن ذلك بما أنها منذ عقد الهدنة — وليس بعد سريان معاهدة فرساى سنة ١٩١٩ — قد استردت سيادتها على أراضى الالزاس واللورين أما احتلال هذه الأراضى قبل معاهدات الصلح فكان احتلالا مختلفا تمام الاختلاف عن احتلال الاراضى الالمانية فيما وراء نهر الرين .

فعدم التجاء فرنسا فى حالة الالزاس واللورين الى أية صورة من صور الاستفتاء ليس راجعا الى ان المانيا لم تتبع هذه الطريقة فى سنة ١٨٧١ فحسب، وانما كان ذلك ايضا بسبب زوال عدل التنحى عن سيادتها على هذه الاراضى بفعل المانيا الاختيارى، وهو زوال السلام باعلان الحرب الذى اخلى السبيل أمام فرنسا ومزق كل سند قانونى يحول دون عودة حقوق فرنسا وصفتها فى تلك الاراضى اليها .

وأما فيما يتعلق ببيسارابيا Bessarabie التى انضمت الى رومانيا سنة ١٩١٨ فان الاستفتاء قد حصل بشكل قائم بذاته ،اذفرضت الدول فيما بعد على رومانيا معاهدة الاقليات التى نصت على اتحاد بسرابيا مع رومانيا . وفى سنة ١٩٢٢ نظمت هذا الاستفتاء معاهدة خاصة ، وبما أن بسرابيا قد ضمت نفسها بنفسها إلى رومانيا فان هذه الدولة قد أبت أن تجرى استفتاء لا نتيجة له ، وعبثا طلبته روسيا ، ولقد احتفظت رومانيا بصفة لم تمنحها لها أى معاهدة تنازل صريح ، غير أن أهم الدول العظمى اعترفت لها بهذه الصفة ما خلا الولايات المتحدة .

ان هذا موقف شاذ ، بما انه موقف منعترض . فبسرابيا كانت رومانية قبل معاهدة برلين سنة ١٨٧٨ دون رضاء الدولة التي ضمتها اليها قديما وهى روسيا ، ولكن إذا لم يكن هناك استفتاء صريح فهناك استفتاء ضمنى سابق على اعتراف الدول بانتقال الملكية ، وهو اعتراف جاء بدلا من قبول الامر الواقع من جانب حكومة لم تكن حكومة معترف بها .

فاذا استثنينا مسألة الالزاس واللورين وجدنا معاهدات الصلح قد طبقت مبدأ الاستفتاء فى كثير من الحالات الخاصة بالضم ، وهذه حالة معاهدة فرساى وغيرها من المعاهدات ولا سيما معاهدة سان جرمان .

فمعاهدة سان جرمان قبلت الاستفتاء مثلا فى المادة (٥٠) بخصوص «كلاجنفورت» وقد استخدم الاستفتاء لتحديد خط فاصل بين الجنسيات المختلطة ، ولقد شطر الاقتراح الى شطرين حسب منطقتين ، وأول هاتين المنطقتين هى تلك التى لا يرتكب معها شطط جغرافى بضمها الى دولة الصرب والكروات والسلوفين ، ولكن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمنطقة الثانية ، ولذلك تقرر انه اذا كانت نتيجة الاستفتاء فى الاولى لمصلحة النمسا فلا داعى الى اجراء الاستفتاء الثاني .

أما فى معاهدة «تريانون» الخاصة بالمجر فيلوح ان الدول قد أبت الالتجاء إلى مبدأ الاستفتاء ، رغما من ان الوفد المجرى قد اعترض كثيرا على هذا الأمر ، حيث الح كل الالحاح فى ان يطبقوا على المجر مبدأ تقرير الشعوب لمصيرها ، وأن لا يقتطعوا منها أى جزء من أراضيها دون استشارة أهلها أولا ، ولكن الدول أبت على الوفد هذا الطلب ورفضت اجراء الاستفتاء لانها رأت انه قد يؤدى الى صعوبات محلية ولاحظت أن على المجر أن ترد الى رومانيا وصربيا وتشيكوسلوفاكيا جماعات من الاهالى كانوا حتى ذلك الحين مدغمين فى رعاياها بينما هم ينادون بالعودة الى الدول التى يتبعونها طبيعة وبحكم جنسيتهم .

من هذا يتضح ان الاستفتاء فى سبيل الضم أصبح نظاما معترفا به فى القانون الدولى وقد طبق تطبيقا مستمرا ،

تطبيق آخر لحق الشعوب فى الدولة

الانفصال بالاتصال

Séparation par rattachement

ان حق الانفصال بالاتصال هو حق انضمام جزء تابع لدولة إلى دولة أخرى قائمة ، فهذا الحق الذى يمكن أن نراه على أنه الاستفتاء فى سبيل الضم هو بكل بساطة حق الانفصال من دولة لغرض هو الاتصال باخرى .

وإذا كنا قد ذكرنا مَثَل اهل «افينيون» فى أيام الثورة الفرنسية ، فان فى العهد الحديث مثلا آخر خاصا بعلاقات فنلندا واسوج بالنسبة لجزر الاند . Aland

مسألة جزر الآند . Iles Aland

جزر « الاند » فى بحر البلطيق ، بين فنلندا واسوج ، وهى عديدة ، ولكن لاحداها وهى جزيرة « فاستا الاند » أهمية صحيحة ، فهى على مقربة من أراضى اسوج بينما الأرخبيل الشرقى قائم على مقربة من فنلندا . وكل ما يجب ملاحظته هنا هو أن الحياة لا تنقطع بين فنلندا وجزيرة « فاستا » ، بعكس الطريق بين «فاستا الاند» وبين اسوج فانه مسدود أمام الحركة العمرانية .

ان جزر « الاند » يسكنها اسوجيون ، ولكن فنلندا آهلة بالاسوجيين فى أغلب بقاعها ، وإذن فليس فى ذلك ما يصبغ جزر « الاند » بصبغة الاتصال باسوج ولما كانت فنلندا قد اعتبرت فيما مضى اقليما ممتازا فى اسوج فان جزر فنلندا تكون داخلة ضمن دائرة اقليم « ابو » (Abo)

ولما صارت فنلندا « غراندوقية » بعد اعتراف اسكندر الاول قيصر روسيا فى اجتماع رسمى للدييت داخل كاتدرائية « بورجو » بان فنلندا أمة مستقلة ، لم تنقطع

أبدا صلة جزر « الاند » باقليم « ابو » على اعتبارها من ملحقاته. ولما اختفى اخر قيصر وغراندوق على فنلندا عادت فنلندا من الناحية الخارجية إلى الاستقلال الذى كان لها دائما على اعتبارها أمة مستقله بموجب دستورها الخاص فى الداخل ، ولذلك فان جزر « الاند » تكون تابعة لها من باب اولى ، لأنها لم تنفصل عنها عندما انفصلت فنلندا عن اسوج ، وكان مصيرها مرتبطا دائما بمصير فنلندا .

ولكن نظرا لأن الحرب العظمى قد انزلت بجزر « الاند » فوادح وجوائح فانها قد اضطرت إلى أن توجه وجهها شطر الحياة الاسوجية جريا وراء المصالح

أما فنلندا فكانت تعسة الحظ فقيرة، وعملتها متدهورة، على عكس اسوج فانها كانت فى رغد ، وعملتها عالية ، ومن جهة أخرى فان دولة اسوج لم تستطع فى نهاية الحرب إلا أن تقف مكتوفة اليد ساكتة ساكنة أمام توسع دولة نروج والدانمرك فقد حصلت الدانمرك بموجب معاهدة فرساى على الجزء الذى رغبت فيه من مقاطعة شلسويج ، أما نروج فان الدول اعترفت لها بجزيرة سبتزبرج .

لذلك كان من حق اسوج ان تتساءل لماذا لا تستطيع هى أن تتوسع على وتيرة الدولتين السابقتين لتجنى ثمرة حيادها ، وجعلت تبحث عن جزائها فخالته فى جزر « الاند » ، وهنا كتب الاهالى العرائض طالبين استلحاق هذه الجزر باسوج ، ولكن هذا لم يكن استفتاء بمعناه الصحيح ، وإنما كان استفتاء ناقصا ، استفتاء فى حكم الجنين .

طمعت اسوج خلال هذه الظروف فى جزر الآند . ولقد طلبت ذلك فى مؤتمر الصلح الاول بباريس ، ولكن المؤتمر تجنب الفصل فى هذا الموضوع ، ولما تألفت عصبة الامم أثير هذا الموضوع بناء على نص المادة (١١) من ميثاق العصبة حتى يتقرر مصير الجزيرة دون مساس بعلاقات اسوج بفنلندا .

لم تقبل فنلندا . ولقد استفادت من نص الميثاق الذى يبيح للدول التى ليست أعضاء فى العصبة أن تقبل الاجراءات برضاء خاص ، ولذلك لم ترفض أن تدعى أمام مجلس العصبة بناء على اجراءات المادة (١٥) فقرة أولى من الميثاق، ولكنها دفعت فى الحال بعدم اختصاص مجلس العصبة بناء على نص الفقرة ٨ من المادة ١٥

من الميثاق باعتبار ان هـذا الموضوع من المسائل المنزلية (domestiques) التى تختص بفنلندا دون تدخل عصبة الامم فيها .

ولقد صيغ الموضوع كالآتى

تزمع اسوج ضم جزر « الاند » اليها ، وتطلب تنظيم استفتـاء دولى ، وأما موضوع الاستفتاء فاستشـارة الاهالى عمـا إذا كانوا يقبلون الانضمام إلى اسوج ، ولـكن فنلندا رفضت تنظيم الاستفتاء فهل يمكن اجراءه رغما منها ؟

الموضوع

تقول فنلندا إن حق سيادتها يحول دون قيـام جزء من سـكانها يقطن قطعـة من ارضهـا بمزاولة حق الانفصال الذى لا يرمى إلى تـكوين دولة جديدة ولـكن إلى مجرد تغيير الموقف السياسى لجزء من أرض الدولة بانتزاعه من سيادة وادخاله فى سيادة أخرى ، لأن تمكين جزر « الاند » من ذلك يعتبر فى عرف الفنلنديين مساسا بحق سيادة الدولة .

واذن فالانفصال الارادى بناء على هذه الوجهة لا يمكن أن يعتبر نتيجة للاستفتاء فى سبيل الضم ، وفى الحق ان الموقفين على أتم خلاف .

فهل المراد ضم ؟ إذا كان الأمر كذلك فان استشارة الاهالى تجـرى لاعتماد تنازل تم خارجا عن إرادة الاهالى وبموافقة الارادة المتبادلة للسيادتين .

أم هل الغرض هو ذلك الاستفتاء الذى يراد اجراءه طبقا لطلب الاهالى ؟ إذا كان الأمر كذلك فليس هناك أى توافق اولى بين السيادتين ، وانمـا هناك جـزء من الاهالى ذهب على نقيض ارادة السيادة المنتمى اليها إلى حـد انشاء سيادة مستقلة لنفسه فى لحظة ، لا لغرض سوى الانضمام إلى دولة أخرى . والاعتراف لسكان جزء من أراضى الدولة بحق اقتراح انفصال كهذا يكون من الاسـباب الداعية إلى الاضطراب فى العلاقات الدولية كما يكون افتئاتا على الحقوق المعترف بها للسيادة وعلى القانون الدولى الوضعى .

هذه نظرية فنلندا وتلك هى الادلة التى أقامتها على صحة دفعها بعـدم اختصاص

عصبة الأمم المبين فى الفقرة ٨ من المادة ١٥ من ميثاق العصبة ونصه كالآتى :

« إذا زعم أحد طرفى الخصوم ان النزاع يتضمن مسألة اعتبرها القانون الدولى من اختصاص هذا الطرف دون سواه واعترف مجلس العصبة بذلك فعلى المجلس أن يدون ذلك فى تقرير دون أن يشير باى حل . »

ان موضوعا كهذا يحتم على مجلس العصبة أن يحصل على استشارة قانونية ، والاستشارة القانونية هنا تكون بطبيعة الحال اخذ رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولى بناء على المادة ١٤ من ميثاق العصبة ونصها الآتى

« على مجلس العصبة أن يضع مشروع محكمة دائمة للعدل الدولى ، وأن يعرضه على أعضاء العصبة ، وتفصل هذه المحكمة فى جميع المنازعات ذات الصبغة الدولية التى يعرضها الخصوم ، وهى تبدى أيضا اراء إستشارية فى جميع المنازعات وجميع النقط التى يرفعها اليها مجلس العصبة وجمعيتها العمومية » وإذن لم يبق إلا رفع الامر إلى هذه المحكمة الدائمة للعدل الدولية ، ولقد كان فى استطاعة مجلس العصبة يقينا أن يقوم بذلك لو أن هذه المحكمة تألفت ، ولكن هذا الامر كان فى يونيه سنة ١٩٢٠ ، وكان مجلس العصبة وقتئذ يتداول فى لندرا بصدد هذا الخلاف ، بينما العشرة الفقهاء الذين عينهم هذا المجلس لوضع المشروع التمهيدى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى كانوا يتأهبون للذهاب إلى « الهاى » لوضعه ، وبما ان المحكمة لم تكن قد تكونت فقد استحال أخذ رأيها فى الدفع الفرعى المقدم من فنلندا كما تتطلب ذلك الفقرة ٨ من المادة ١٥ من ميثاق العصبة لمعرفة صحته من عدمها .

ولكن مجلس العصبة الف نوعا من مجالس التحكيم من ثلاثة فقهاء هم المسيو لارنود (Larnaude) عميد كلية الحقوق بباريس ، والمسيو ماكس هوبر (Max Huber) الفقيه السويسرى الذى صار فيما بعد رئيس محكمة العدل الدولية خلال الثلاث السنوات الثانية ، والمسيو سترويكيه (Struy-cken) الفقيه الهولاندى ليفصلوا فى قيمة الدفع الفرعى الفنلندى .

ولقد فصلوا فى هذا الدفع بطريق تسترعى الاهتمام ، إذ جاء الفصل محكما من

وجهة وضع المبادىء ، وخطأ من ناحية تطبيق هذه المبادىء ، واليكم أهم فقرة جاءت فى رأى هؤلاء الفقهاء الذين رفعوه الى مجلس العصبة .

« لسيادة الدولة التى تألفت نهائيا الحق دون سواها فى أن تمنح جزءا من السكان حق تقرير مصيرهم السياسى بطريق الاستفتاء أو أى طريق آخرى ، كما لها أن ترفض ذلك . فالنزاع الذى يقوم بين دولتين بصدد تقرير مصير كهذا يتضمن اذن فى الاوقات العادية موضوعا جعله القانون الدولى من الاختصاص البحت لاحدى هاتين الدولتين ، وكل حل يأتى على خلاف هذا يكون افتئاتا على سيادة الدولة ويخشى معه تولد اضطرابات وزعزعة لا تكون ضد فكرة قيام الدولة ذاتها فحسب وانما تكون أيضا خطرة على مصالح الجماعة الدولية »

وليس أفضل من هذا القول يقال بصدد خلاف كهذا ، غير أن الفقهاء الثلاثة لم يروا ان فنلندا صارت دولة نهائيا ، ولذلك فانهم بعد أن حددوا الميدان الذى يبرر تطبيق الدفع الفرعى المنصوص عليه فى المادة ١٥ فقرة ٨ من الميثاق قد عنوا ببيان الظروف التى تضع فنلندا خارج هذا النص .

لقد قال الفقهاء ان جزر « الاند » قد انفصلت عن روسيا ، فالعملية التاريخية ليست اذن انفصال فنلندا عن الروسيا ثم انفصال جزر « الاند » عن فنلندا حتى تطبق القاعدة التى وضعت ، وانما الحالة مختلفة عن تلك ، ففنلندا انفصلت عن روسيا وفى نفس الوقت انفصل جزء آخر عن روسيا لا عن فنلندا نفسها .

ولقد رفع الحل الفقهى الذى وضعته هذه اللجنة الى مجلس العصبة الذى أصبح مختصا بالفصل فى الدعوى فقضى بأن المبدأ الذى وضعته لجنة الفقهاء لا ينطبق على الموضوع ، وعينت لجنة دولية ، ولكن هذه اللجنة لاحظت بمجرد البدأ فى عملها ان لجنة الفقهاء قد انخدعت انخداعا خطيرا

تألفت هذه اللجنة من البارون بيينس (Beyens) البلجيكى ومن المسيو كالوندير (Calonder) السويسرى ومن المسير الكوس (Elkus) الامريكى ، وذهبت الى محل النزاع فى أسوج وفى فنلندا وفى جزر الاند ، وهناك علمت أن جزر الاند

لم تنفصل فى أى لحظة عن فنلندا ، ولم تنفصل عن روسيا بصفتها مستقلة عن فنلندا ، كما أنها لم تنفصل فيما مضى عن أسوج بصفتها مستقلة عن فنلندا نفسها.

واكتشف الباحثون اكتشافات أخرى ، فقد لاحظوا ان ذلك الزعيم الذى يطلب ضم جزر الاند الى أسوج لم يتأخر لحظة واحدة فى برلمان فنلندا عن المطالبة برايةواحدة لفنلندا بما فيها جزر « الاند »

ثم لاحظوا أيضا ان احساس الانفصال لدى أهل « الاند » — إذا كان له وجود — فهو احساس جديد ، لم يمض عليه زمن ، ودفعت اليه أسباب رفاهة ويسر ، فهو شعور مترتب على مصلحة أكثر مما هو شعور مبنى على غرض سام من أغراض الجنس،بل هو أقل من احساس .

لكل هذه الظروف رأى أعضاء اللجنة الدولية أو لجنة المقررين ان الحركة الاستقلالية التى لا ترتكن على أى نوع من أنواع الجهاد ، حتى ولا على مجرد احتجاجات فى الماضى ، أو على سمو فى الوجهة لدى الذين يرغبون فى الاستقلال ، هى حركة غير جديرة بالتأييد ككل أمان متواضعة ضئيلة باردة ، حتى لا تضطرب الوحدة الدستورية للدولة، وان كانت حديثة العهد من ناحية علاقاتها الخارجية التى بدأت فى سنة ١٩١٧ ، إلا أنها دوله قديمة من الوجهة الداخلية ، بما ان استقلال فنلندا كأمة يرجع الى سنة ١٨٠٩ حسب صيغة اسكندر الاول قيصر روسيا ضمن الخطبة التى القاها فى كاتدرائية «بورجو» على مسمع من مجلس الدييت.

ولكن مسألة أخرى عجيبة قد نبتت ، فالمقررون أو الدبلوماسيون كانوا على خلاف فى الرأى مع الفقهاء ، فاذا كان رأى الفقهاء صوابا فانهم يكونون قد حملوا عصبة الامم على اغتصاب سلطة ليست لها ، بما أن نتيجة تقرير الفقهاء قد أدت الى التسليم بان ليس لفنلندا الحق فى أن تحكم وحدها فى قبول أو رفض الاستفتاء الدولى ، والى أن الموضوع موضوع خارج عن اختصاص السيادة الفنلندية وداخل ضمن نطاق القانون الدولى العام .

غير أن الأمر لم يكن ليتناول الموضوع من هذه الناحية فقط ، بل كان من

الواجب أن يتناوله من ناحية أخرى ، فالمقررون بتقريرهم أن الفقهاء قد أخطأوا أو خدعوا ، وان الموضوع لم يكن موضوعا دوليا وانما كان موضوعا داخليا يرجع الى مطلق تقدير فنلندا قد جعلوا قرار مجلس العصبة الذى اعتمد تعيين هؤلاء المقررين معيبا من ناحية تخطيه حدود سلطة المجلس ، الامر الذى يترتب عليه أولا وقف عمل هؤلاء الساسة بما أن سندهم القانونى باعترافهم قد أصبح باطلا لما طرأ عليه من عيب تجاوز السلطة (Excèsde pouvoir)

فما العمل ؟ هنا تظهر مهارة السياسة أو خبثها إذا شئت ، فقد بحثوا عن الدهان الذى يصبغون به الموضوع حتى لا يقلق الرأى العام وينتشلوا العصبة من ورطة ،أو يقوها شر خزى مبين ، واليك الصيغة الجميلة التى وضعوها لينقلوا بها الموضوع من الميدان الداخلى الى الميدان الدولى حيث قالوا.

« ولقد اتسع الموضوع اتساعا عظيما وأخذ أهمية دولية كبرى لدرجة تجعل من الضرورى عرضه على السلطات العليا التى تمثلها عصبة الامم فى أعين العالم »

وهكذا رد الاختصاص الى العصبة

ليس لنا أن نقول هنا بأى تلهف تلقى الفقهاء هذا القرار ، ولكنهم كانوا محقين فى قولهم: إن تشويها ادخل على الفقرة ٨ من المادة ١٥ عند ما جعلوا الرأى العام واسطة تقدير المسائل القانونية وبيان ما إذا كان الموضوع من الاختصاص المطلق لسيادة الدولة أى متعلق بالقانون الداخلى أم كان من اختصاص غيرها المطلق أى القانون الدولى ، لان المقياس يجب أن يكون نوعيا لا تقديريا .

ومهما كان الامر فمن العبث أن نقول ان مجلس العصبة الذى اخذ برأى الفقهاء قد اخذ أيضا برأى الساسة فى سهولة ، وقبل حلهم ، فجزر « ألاند » بقيت جزءا متمما للسيادة الفنلندية ، ولكن بشروط وقيود أعدت لتقدير رأى الأهالى .

فعند ما قضى الفقهاء فى موضوع جزر « آلاند » من ناحية تطبيق الفقرة ٨ من المادة ١٥ لاحظوا ان تطبيق حق الشعوب فى تقرير مصيرهم لم يصبح عادة

قانونية يمكن ان نعلق عليه اهمية كبيرة . واذا كان لدينا كثيراً من الكلام فى هذ الصدد فاننا نؤثر أن نقتصر على القول هنا انه بينما حق السكان فى الادلاء برأيهم عقب تنازل تم خارج ارادتهم قد يلوح اليوم انه حق لا نزاع فيه ومبدأ من مبادىء القانون الدولى الوضعى لا جدال فى صحته ، فاننا على العكس من ذلك نرى أن الحق المزعوم الذى يسندونه لفريق من الاهالى كى يقرروا انفصالهم من دولة ذات سيادة دون قرار من هذه الدولة لينضموا الى دولة أخرى بموجب اقتراح خاص بهم هو حق يجب اعتباره نكرانا للسيادة وافتئاتا من أخطر ما يكون على الكيان الارضى للدولة وسببا من أهم الاسباب الداعية الى الاضطراب الدولى ، وهذا ما قال به الفقهاء أنفسهم بصدد هذه القضية .

الفصل الثانى

التطبيق المباشر

لحق الانسان كشعب فى دولة

حق الانفصال

Droit de Sécession

تكلمنا فى الجزء الثالث عن حق الانفصال فى مختلف القارات عند ماخضنا البحث فى نظرية القوميات (راجع ص ١٣٤ وما بعدها) ولذلك نحيل على هذا القسم التاريخى لننتقل الى الكلام عن الواقع فى هذا العصر وفاق نصوص ميثاق عصبة الامم .

حق الانفصال أو الانسلاخ

Sécession et séparation

فى عصبة الامم

واذا نحن انتقلنا الآن من عهد عصبة الدول الى عهد عصبة الامم امكننا أن نلاحظ ملاحظة على جانب عظيم من الاهمية وهى أن التعويل فى تكوين الدولة لا يقوم على ارادة الشعوب وحدها وانما هناك ظروف أخرى يجب التعويل عليها ، لان الغرض هنا ليس معرفة مصلحة انسان واحد وانما مصلحة جميع الناس ، فمصلحة الانسانية هى التى يضعونها فى الصف الاول كما يزعمون .

وأهم شىء فى هذا الصدد هى الوجوه التى تقلب عليها نص كادلا يكون له وجود

فى ميثاق العصبة . (راجع كل ماهو خاص بذلك فى المجموعة النفيسة التى نشرت تحت عنوان وثائق دولية : محفوظات السلام — معاهدة فرساى — وضع الميثاق — فى الجزء الثاني من العشرة اجزاء الخاصة بمؤتمر السلام بباريس (باريس الطبعات الدولية سنة ١٩٢٨)

(Documentation internationale - les archives de la Paix , Traité de Versaille , L' élaboration du Pacte tome 2 des 10 . V . consacrès àla conférence de la paix de Paris - les éditions internationales , 1928)

تألف ميثاق العصبة فى بادى الرأى من جملة مشروعات وضعها الساسة فى الفترة الأخيرة من الحرب ،ولا سيما الكولونل هاوس والمستر ولسن . فلقد وضع المستر ولسن اربعة مشروعات على الاقل ، وكانت الفكرة السائدة فى ذلك الحين هى أن استقرار السلام والمحافظة عليه لا يمكن أن يكون دون نظام قوى يقوم على ضمانات خاصة بالكيان الارضى ، ومع ذلك فلم يكن من الواجب أن تكون هذه الصلابة فى النظام دقيقة ، ولذلك كان جديرا بالساسة أن يراعوا حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، ولكن هذا الحق ، حق الشعوب فى تقرير مصيرها لا ينبغى اعتباره كحق مطلق يعرقل جميع الحقوق الاخرى ، ولذلك وضع الساسة تحفظا ، وهذا التحفظ قد ظهر من نصوص خطاب الكولونل هاوس الذى بعث به فى ٢٣ يونيه سنة ١٩١٨ الى الرئيس ولسن ، كما ظهر هذا التحفظ من نصوص المشروع الاول والثانى والثالث للرئيس ولسن .

ولقد عرض الكولونل هاوس على الرئيس ولسن مشروعا جاءت فيه المادة (٢٠) بالنص الآتى

« تضمن الدول المتعاقدة كيانها الارضى واستقلالها السياسى ضمانا شخصيا متبادلا مع الاحتفاظ بتعديل الحدود الارضية تعديلا من الجائز أن يكون ضروريا بالنظر الى تبدل الموقف الحاضر للاجناس وتبدل أمانى هذه الاجناس تبدلا منطبقا ومبدأ تقرير المصير ، وكذلك التعديلات التى يرى ثلاثة أرباع المندوبين أنها ضرورية وكفيلة بضمان رفاهة الشعوب المذكورة على أن تعترف هذه الدول أيضا بمشروعية التعديلات

الارضية مقابل تعويضات قائمة على الانصاف،مع العلم بان سلام العالم أعظم أهمية من مسألة الحدود »

ومعنى هذا بلغة أخرى ان مصلحة السلام فوق مصلحةالشعوب فى تحقيق أمانيها، فسلام العالم له أهميــة أعظم من أهميــة الحدود ، هذه نظرية الكولونل هاوس فى المادة (٢٠) واليك الطريقة التى شرحهابها فى خطابه الى المستر ولسن

« لقد حررت المادة (٢٠) بفكرة ان لا تكون الضمانات الارضية صلبــة ، فالمواقف يمكن أن تتغير لاسوأ واقسى خلال السنين لدرجة تجعل بعض أجزاء من أمة لا تطيق احتمال حكومة هذه الامة ، ولقد يمكن ان يظن ان « كنـدا » مثلا تستطيع ان تريد ان تكون جزء من الولايات المتحدة ، كما يجوز أيضـا أن تستطيع اقاليم «شيهواها» Chihuaha و«كواهويلا» Coahuila وكاليفورنيا السفلى ان ترغب فى ان تكون جزء من الولايات المتحدة مع قبول الوطن الاصلى على أى حال » . ويظهر ان التحفظ الاخير تحفظ دبلوماسى فقط .

على ان هذا يؤيد مع كل ذلك وجود حق الانفصال ووجوب الاعتراف به. وغاية مافى الامر انه حق تحت الرقابة وله حدود تجعل مقاومة السيادة والاستقلال ضئيلة، وهو حق تحت الرقابة الى ان « يرى ثلاثة ارباع المندوبين فى عصبة الامم ان التعديل الارضى ضرورى وكفيل بضمان رفاهة الشعب المذكور » فالمصالح ليست الحكم فى الطريقة التى تضمن للشعوب رفاهتها ، فهم من هذه الناحية تحت الوصاية وهيئة المندوبين باغلبية ثلاثة ارباع هى التى تصدر القرار ، فالشعوب ليس لهـا ان تتصرف فى نفسها الا باستفتاء يصدر من مندوبى عصبة الامم باغلبية ثلاثة أرباع .

فنحن هنا امام حالة مناقضة للحالة السابقة ، ففى حالة استفتاء الضم نجد ان تصرف الحاكم معلق النفاذ على رضاء الشعب ، اما هنا فالتصرف للشعب ولكن نفاذه معلق على ارادة من لا تستطيع ان تقول انه الحاكم الدولى ، وانما هو الحارس النظرى على النظام الدولى تقريبا ، ونعنى به هيئة مندوبى عصبة الامم باغلبية ثلاثة ارباع .

فاذا انتقل حق تقرير المصير من عصبة الدول الى عصبة الامم ينتقل من نطاق الى نطاق ، فهو ينتقل من عصبة غير نظامية الى عصبة نظامية ، من عصبة ليس لها

هيئة مركزية ذات سلطة اجماعية للرقابة والادارة ، الى عصبة لها هيئة مركزية ذات سلطة للرقابة الاجماعية والادارة، وفى هذه الحالة يصبح من الجائز مراقبة حق تقرير المصير بواسطة سلطة عامة اجتماعية يمكن ان تعمل للمصلحة العامة والمصلحة الاجتماعية .

على ان حق تقرير المصير اذا كان خاضعا لرقابة فانه فى الوقت نفسه محدود . واليك حده

« تعترف الدول المتعاقدة بمشروعية التعديلات الارضية مقابل تعويضات منصفة » « ومع ذلك فعليهم ان يراعوا ان سلام العالم اهم من مسألة الحدود »

فحق تقرير المصير لا يمكن اذن مزاولته الا بشرط ان لا يقلق السلام العالمى ، وهذه فكرة هامة لدرجة جعلت المستر ولسن يضع لها صيغة خاصة بعد ان وضعها الكولونل هاوس، وقد وضع ولسن هذه الصيغة فى ثلاثة مشروعات كانت فى الاول والثانى واحدة تقريبا وجاءت فى المشروع الثالث متفاوتة بعض التفاوت ولكنه تفاوت لا يمس الجوهر .

اول مبدأ لولسن سنة ١٩٨١

« تتحد الدول المتعاقدة لتضمن بذاتها استقلالها السياسى والارضى ضمانا متبادلا ، ولكن المفهوم بينهم ان التعديلات الارضية التى يمكن ان تصبح ضرورية نظرا للتغييرات التى تطرأ على الموقف الحالى لاحوال الاجناس وميولهم اوعلاقاتهم الاجتماعية او السياسية وفاق حق تقرير المصير ، وكذلك التعديلات الارضية التى يمكن بناء على رأى ثلاثة ارباع المندوبين ان تطلب فى سبيل خير الشعوب المختصة ومصلحتها الظاهرة هى تعديلات يجوز أن تتم اذا وافقت هذه الشعوب عليها مع العلم بان من الملحوظ ان التغييرات الارضية يمكن ان تؤدى الى تعويضات ارضيه تطبيقا لمبدأ الانصاف، والدول المتعاقدة تقبل دون تحفظ المبدأ القائل ان لسلام العالم أهمية اعظم مما للمسائل السياسية أو مشاكل الحدود (مادة ٢٠)

فسلام العالم هو الاول . وهذا مبدأ يرى المستر ولسن قبوله بلا تحفظ . ولهذا المبدأ تأويلان جائزان (اولا) العمل بمبدأ تقرير المصير لانه ينطوى على سلام العالم

(ثانيا) وقف هذا المبدأ اذا ادى الى تعكير السلام ؛ فما هو أسمى اذن من حق تقرير الشعوب مصيرها بنفسها هو دائما حق الانسانية المشترك فى ايجاد حدود لضمان السلام .

ثاني مبدأ لولسن

أما المشروع الثانى لولسن فتجد فيه المادة التالية المماثلة تماما للسابقة . بل هذا المبدأ الثانى قد اشتد حيث اشير فيه الى اتفاق تكميلى استرشدوا فى وضعه بمشروعات الجنرل لسمطس Smuts ؛ وهذا الاتفاق التكميلي قد اشتمل على هيكل ما اسموه فيما بعد بادارة الاراضى الخاضعة للانتداب .

Administration des territoires sous mandat

لقد اعتبرت عصبة الامم بصفة خاصة كأنها وريثة المستعمرات ، وبصفة عامة وريثة الاملاك التى ليست تابعة لشعوب قادرة على تقرير مصيرها ، وهى الاملاك التى كانت خاضعة فيما مضى لدول الوسط وحلفائها . واليك ماقاله ولسن بهذا الصدد .

« ويطبق حق الشعوب فى تقرير مصيرها او رضاء المحكومين الخاص بشكل الحكومة تطبيقا عادلا ومعقولا . ويقوم سير الادارة او النماء الاقتصادى اصليا على اساس من مصالح الشعوب ذواتها . والدولة المنتدبة نظام لادارة الانتداب يعينها ويقرها الشعب المستقل داخليا او البلد الداخل ضمن الانتداب »

وبناء على ذلك ، وحتى اذا كان السكان لم يصلوا بعد الى مستوى عال من ناحية الضمير السياسى أو من ناحية النظام السياسى على الخصوص فقد وجب مع ذلك مراعاة احساس الشعب وامنيته ، ولكن وفاق « طريقة عادلة معقولة »

وبمناسبة هذا الاقتراح المتقدم سأل الجنرال « بليس » Bliss بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩١٩ المستر ولسن بمذكرة سرية — وكل ما هو سرى فى هذه الموضوعات ينتهى الى الفضيحة — السؤال الآتى :

« هل قولكم فى المادة ٣ »

« And also such territorial readjustments as may in the judgment of three - fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned »

وكذلك التعديلات الارضية التي يمكن بناء على رأى ثلاثة أرباع المندوبين أن يتطلبها خير الشعوب ومصلحتها الظاهرة ، هل هذا القول يعنى ان عصبة الامم تدعى لتمحيص مسائل كاستقلال ارلندا والهند ؟ »

مبدأ المشروع الثالث لولسن

أما مشروع ولسن الثالث فتاريخه ٢٠ يناير سنة ١٩١٩ . ولقد أجاب هذا المشروع على سؤال الجنرال « بليس » بادخال كلمات جاءت فيما بعد فى مقدمة المادة (١٠) من الميثاق . وهى **As against external agression** « عند كل اعتداء اجنبى » . فحق الانفصال يقوم دون التزام عصبة الامم باى ضمان . ولكن المادة ٣ بقيت بعد هذا التحديد كما كانت فى مشروع ولسن الثانى والاول كما بقيت القاعدة الخاصة بادارة الانتدابات والاتفاقات التكميلية التى تلحق بنص المشروع الاصلى ، وبهذه الطريقة نكون قد وقفنا جليا على فكرة ولسن .

لقد أعلن ولسن مبدأ حق الشعوب فى تقرير مصيرها فى صورة جلية واضحة ضمن بيانه الخاص بالاربعة عشرة نقطة الشهيرة ، ولكنه عندما واجه مشروعا مبينا محدودا دقيقا بخصوص جمعية امم ، لم يتردد مع ذلك فى ان يجعل هذا الحق خاضعا لمراقبة أغلبية مندوبى العصبة ، ولم يتردد فى ان يخول هذه الاغلبية ذلك القانون المبتكر الذى ينص على ان سلام العالم افضل من مسألة الحدود او اى مسألة قانونية سياسية ، ومعنى هذا القانون الذى تقيدت به عصبة الامم هو أن قيمة سلام العالم أفضل من حق الشعوب فى تقرير مصيرها .

ولكن حق الانفصال قد اعترف به فى النهاية ، وهذا هو ما جاء فى نص المادة العاشرة من الميثاق . وهى مادة نصها يقابل نص المادة ٣ من مشروع ولسن ويقضى بان يتعهد اعضاء عصبة الامم باحترام الكيان الارضى **intcgrité territoriale** والاستقلال السياسى الحاضر لجميع أعضاء العصبة ، والمحافظة عليه ضد اى اعتداء خارجى :

وبهذه الطريقة اجيب نهائيا على سؤال الجنرال « بليس » الذى طرحه على الرئيس ولسون فى ١٤ يناير سنة ١٩١٩ وهو « هل تدعى جمعية الامم لتمحيص مسائل كاستقلال

أرلندا واستقلال الهند الخ . . . » والخ هنا يقصد بها استقلال مصر كما قال المسيو ده لابراديل (فى ص ٢١ من محاضرته التى القاها بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨ فى معهد الدراسات العالية الدولية والمركز الاوروبي لمؤسسة كارنيجى)

ان نص المادة (١٠) صريح « فضمان الكيان الارضى والاستقلال السياسى لا يكون الا ضد الاعتداء الخارجى » ، وبناء على ذلك اذا كان الامر خاصا بحركة انفصال جزء من دولة لتكوين دولة كما كان شأن ارلندا بالامس ، او كما هو الشأن بالنسبة لمصر اليوم — وان كان شأننا ضعيفا بما انه استقلال لم يعلن اختيارا وانما هو استقلال منحته بريطانيا العظمى — الا وهو استقلال مصر — أو كان الامر خاصا بما سيقع فيما بعد . بعد غد مثلا — كاستقلال الهند . — فمن العبث ان تتوجه بريطانيا العظمى شطر عصبة الامم لتسألها المحافظة على كيانها الارضى الذى كان لها يوم سريان معاهدة فرساى بصفتها عضواً أصليا فى الميثاق، اذ ليس لعصبة الامم فى هذه الحالة أن تتدخل ، لان وعدها قاصر على الحماية ضد الاعتداءات الخارجية ، والحركات الانفصالية ليست ذات صبغة خارجية لانها لا تأتي من الخارج وانما تأتي من الداخل [1] .

أما السبب فى ان المادة العاشرة من الميثاق قد جعلت الدول ترتبط بحماية انفسها حماية متبادلة ضد أى اعتداء خارجى فذلك لانها لا تقبل ان يكون فى عصبة الامم احتمال لتوسع دولة فى أملاكها ضد مصلحة الآخرين لان معنى هذا هو الفتح، والفتح المحظور فى بعض الدساتير كدستور البرازيل مثلا متناقض تناقضا صريحا والروح السلمية المسندة لعصبة الامم وكذلك لروحها الحر المقول به وروح الاستقلال العاملة عليه كما يدعون مما يتناقض وما تم فى الحبشة وفى الصين من قبل وفى الحق ما دام الغرض احترام الاستقلال فمن الواجب السماح بأجراء الانفصال

---

(١) راجع ص ٢١ من محاضرة المسيو ده لابراديل أستاذ القانون الدولى التى ألقاها بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨ فى معهد الدراسات العالية والمركز الاوروبى لمؤسسة كارنيجي

لان الانفصال ليس غزوا ولا فتحا ، وانما هو ارضاء رغبة فريق من الاهالى فى أن يعيشوا عيشتهم التى يريدون .

ولكن هل مصر جزء من الاجزاء الداخلية للامبراطورية البريطانية كما استخلص البعض من التعليق على نص المادة العاشرة من ميثاق العصبة ؟ كلا لان مصر مستقلة قانونا ، ومن الواجب الحرص على هذا الاستقلال الى ان تستطيع اعلان مشيئتها بنفسها .

مصر مستقلة قانونا

لقد شرحنا مبدأ القوميات فى مواضع متعددة من الجزء الثالث، ولقد عرفنا انه مبدأ تولد عن الاندفاعات الانسانية الكريمة ، وانه رغما من ان البعض قد سخر منه على انه صادر عن الاحساس الا ان نشأته فى الواقع ونفس الامر ترجع الى مبدأ قانونى فكرى تحددت نتائجه وعرفت على توالى الزمن ، ومجموع هذه النتائج قد كون نظرية القوميات .

ان معنى هذه النظرية بايجاز هو كما يقول العلماء الاعلام ان لكل جماعة من الرجال سميت شعبا شخصية مستقلة حرة ، لها سيادة نفسها ، والتمتع بحق التصرف فى ذاتها تمتعا لا يزول ولا يسقط بالتقادم ولا ينزل عنه ، سواء فى الداخل او فى الخارج ، فلها فى الداخل أن تنظم نفسها وفاق ارادتها ، وان تغير وحدها وتبدل فى نظمها بالطريقة التى ترتئيها ، أما فى الخارج فلها ان تتحالف مع من تريد بالشروط التى ترغب فيها وتستحسنها ، وان تبرم علاقات وثيقة تصل إلى حد ضم نفسها الى الغير أو أن تؤلف من نفسها مع الغير دولة واحدة اذا بلغت من الضعف والضآلة حدا بعيدا

ولقد اتفق مبدأ الاستفتاء العام الشعبى فى ايطاليا تمام الاتفاق مع الفلسفة السياسية الجديدة ، وهى فلسفة مبدأ القوميات . ولقد وضع الصيغة الاولى لهذه الفلسفة السنيور « منشينى » أستاذ القانون الدولى الذى صار فيما بعد وزيراً للخارجية الايطالية وكان ذلك ضمن محاضرة القاها بتورينو سنة ١٨٥١

لقد رأى « منشيني » وجوب تكوين الدولة على أساس طبيعي ، وهذا الاساس الطبيعي هو الامة ، أو القومية اذا أردنا أن نتحرى الدقة فى التعبير ، ومن المعلوم أن ما تمتاز به القومية هو توافق الدين واللغة والجنس . ان هذا التعبير ينطبق اتم انطباق على ايطاليا حيث الدين واللغة والجنس تتعاون تعاونا عظيما على تكوين الوحدة ، ولكن كيف نعول على هذا المقياس الثلاثى ، مقياس الدين واللغة والجنس اذا نحن لاحظنا ان بعض الدول ممن أوتوا ضميرا سياسيا عميقاً واستقلالا لا تشوبه شائبة كسويسرا مثلا قد تكونت مع أن اختلاف الدين وتشعب اللغة وتباين الجنس لم يحل مع ذلك دون هذا التكوين بل دون هذه الوحدة الفعلية الصحيحة التى لا يتطرق اليها تفكك ولا تتسرب اليها زعزعة ؟

إذن يجب أن نذهب بعيداً بالمعنى الذى قصده « منشيني » ، فاذا كان هذا السياسى الفيلسوف قد اعتبر أنه حيث تكون وحدة اللغة والدين والجنس يجب أن تكون وحدة القومية ، فذلك راجع إلى أنه كان يعلم أنه حيث توجد هذه الوحدة الثلاثية يوجد توافق فى الاحساسات المتماثلة . فاجتماع الدين واللغة والجنس ليس اجتماعا لذاته ، ولذاته وحدها ، وإنما هو اجتماع للتدليل الخارجى على اتحاد المشاعر . وفكرة كهذه توضح لنا وجوب قيام أى ضم على قاعدة الاستفتاء الشعبي الحر المطلق من أى قيد .

وقد قامت عقبة فى سبيل « كافور » عند ما كان يعمل للوحدة الايطالية ، فالتجأ إلى مبدأ الاستفتاء لتذليلها ، وهذه العقبة هى مقاومة فرنسا التى ترتبت على عطف الامبراطورة « أوجيني » وحزبها نحو ضمان كيان الولايات البابوية الذى كانت أمواج الوحدة الايطالية تلتطم به فتزعزعه يوماً بعد يوم .

التجأ « كافور » لتذليل هذه العقبة إلى مبدأ الاستفتاء الشعبي لأنه هو مبدأ وافق عليه نابليون الثالث وعمل به واتخذه مبدأ له . فالاستفتاء الذى كان الأساس الذى قامت عليه أسرة نابليون فى فرنسا صار بالنسبة لكافور واسطة يضمن بها التوسع فى ضم البلاد الايطالية لدولة البييمون ، ولذلك وهنت معارضة فرنسا وسقطت ، ولم

يستطع نابليون الثالث أن يعترض على مبدأ الاستفتاء العام فى الخارج بعد إذ أقام صرح أسرته عليه فى الداخل .

وهكذا تمت الوحدة الايطالية بضم مختلف بقاع إيطاليا إلى البيمون عن طريق الاستفتاء . وإذا أردت أن تعرف كيف تم ذلك فراجع الجزء الثالث من علم الدولة صحيفة ١٦٣ إلى ٢١٤ .

وعلى هذه القاعدة أيضاً تم ضم « نيس » و« سافوا » إلى فرنسا بمعاهدة تورينو الرقيمة ٢٤ مارس سنة ١٨٦٠ .

فتحت تأثير مبدأ القوميات بدأت فى سنة ١٨٦٠ مرحلة جديدة من تاريخ الاستفتاء لتنتهى بتشويه هذا المبدأ بمعاهدة فرنكفور الرقيم ١٠ مايو سنة ١٨٧١ .

لقد حاولت فرنسا عبثاً أن تطالب فى ذلك الحين بأخذ رأى سكان الالزاس واللورين حتى يعربوا عن إحساساتهم ، ولكن المانيا أبت ذلك حيث فسرت مبدأ القوميات تفسيراً مخالفا لتفسيره الروحى الذى استخلصه « منشينى ». فالأمة لم تكن فى عرف المانيا حزمة ترتبت على النظام الارادى ، وإنما كانت فى رأيها تكويناً ذا طبيعة عضوية وخاضعاً لقوانين الحياة . فحيث يوجد جنس واحد يجب أن تقوم دولته . فحق الدم (Le Jus sanguines) ليس فى عرف المانيا إلا تعبيراً عن محض الاستمرار الطبيعى . اذ ترى فيه حامل الدم لا حامل الافكار كما هو الرأى الفرنسى .

أما اللغة فليست روحية أصلياً ، ولكنها عنصر نصف حيوى ، ونصف فلسفى ، وإذن فلا داعى للبحث عن الارادة المشتركة ، ويكفى أن تكون الطبيعة تكاملت بعناصرها العضوية عن طريق الدم واللسان بالتبعية حتى تتم المطالب القومية .

إن هذه الأفكار لا تبيح استفتاء السكان ساعة الضم ، لانها تشويه لمبدأ القوميات الذى صار مادياً بعد أن كان روحياً ،

ولكن « رينان » عاد بهذا المبدأ الى عالم الروحية ، بينما المؤرخ الفرنسى « فوستل ده كولانج » كان يقول غداة حرب سنة ١٨٧٠ ـ سنة ١٨٧١ بمناسبة مازعمه البعض من أن الألزاس لا تتكلم الفرنسية : « ماذا يهم إذا كان سكان الالزاس يتكلمون

أو لا يتكلمون اللغـة الفرنسية . إن الأمر الجوهرى هو أنهم يفكرون تفكيراً فرنسياً »

لقد القى الفيلسوف « رينان » سنة ١٨٨٢ محاضرته الشهيرة فى « السربون » تحت عنوان « ماهى الأمة ؟ » وتكلم فيها عن الامة الفرنسية خلال التاريخ باعتبارها مثلا للامم ، وقد جهر فيها بقوله :

« ليست الامة جامعة الجنس والدم حقاً ، ولا هى حتى جامعة اللغـة ، بل ولم تصل إلى أن تكون جامعة الدين ، ولـكن الامة هى مبدأ روحي تألف من ابتلائها بمصائب واحدة . وتألمها ألماً واحداً . واحتفاظها بغرض أسمى واحـد ، ان الامة هى روح »

ان هذا التعريف هو أدق تعريف يهدينا إلى استخلاص الرأى الفرنسى الخاص بالبناء الفلسفى ، وبالتالى البناء السياسى والقانونى للامة ، ذلك بان القانون فى حالة كهذه لا يمكن إن ينفصل عن السياسة والفلسفة.

فبمجرد وجود عقيدة كهذه فى معنى الامة . يكون من الجلى أن لامشروعية لأى ضم إذا لم يرتكز على أساس من رضاء الاهالى الذين تنازلت إحدى الدول عنهم . ولان هذا الرضاء كان معدوماً ساعة إبرام معاهدة فرنكفور الرقيمة ١٠ مايو سنة ١٨٧١ فاننا قد رأينا أن عدول فرنسا عن صفاتهـا وحقوقها فى بلاد الالزاس واللورين بهذه المعاهدة لا يمكن أن يكون معتبراً كشىء له قوة حتى فى القانون الوضعى إلا اذا استمر السلام الذى كان ثمناً له . ولذلك قد اعتبر علمـاء القانون ان خروج المانيا على ذلك السلام عند ما أعلنت الحرب فى سنة ١٩١٤ قد هدم نص معاهدة فرنكفور وأعاد الالزاس واللورين إلى فرنسا . ولـكن هـذا مفروض فيه التسليم بالمبدأ القائل بأن لا مشروعية لضم إلا ماقام منه على قبول الاهالى المتنازل عنهم

ومن الواجب أن نقول هنا ان هذا المبدأ لم يعترف به دائماً ابتداء من سنة ١٨٧٠ حتى فى القانون الوضعى الفرنسى .

ولقد كان من الواجب أن ننتظر حوادث الحرب العظمى لنرى مبادىء أصح

قد قامت على انقاض المبدأ السابق ، على ان بعض الفقهاء الفرنسيين قد علموا العالم قبل الحرب العظمى النظرية الصحيحة القائلة بان لاضم إلا بعد قبول السكان ، ولذلك يحق لناأن ننتقل إلى مناقشة موضوع الاستفتاء فى سبيل الضم من الناحية القانونية .

مناقشة النظرية

لقد أبدى أعداء مبدأ الاستفتاء إعتراضين جوهريين على هذا المبدأ ، أحدهما تاريخى والآخر انتقادى ، والأول أدلى به فقيه « جرماني — أمريكانى » هو « ليبر » Lieber والثانى أدلى به فقيه ألماني هو « ستورك » Stoerk ضمن دراسة نشرت سنة ١٨٧٧ بعنوان : الخيار والاستفتاء

اعتراضان على مبدأ الاستفتاء

إن اعتراض « ليبر » هو اعتراض تاريخى كما قدمنا ، وهو مستخلص من موقف الولايات المتحدة ذاته .

فى أول مجلة للقانون الدولى وهى مجلة « القانون الدولى والتشريع المقارن » التى تأسست سنة ١٨٦٩ تقريباً فى نفس الوقت الذى نشأ فيه ببلجيكا سنة ١٨٧٣ معهد القانون الدولى بوحى واحد ، هو وحى جوستاف رولان جاكمين (Gustave Rolin - Jaequemyns) كتب « ليبر » عقب حرب سنة ١٨٧٠ — ١٨٧١ يشرح لماذا لم تُجر ألمانيا استفتاء فى الالزاس واللورين ساعة ضمتهما اليها . وأسند سبب ذلك الى أن استفتاء الضم ليس له سند فى القانون الدولى.

كان « ليبر » أمريكياً من أصل جرمانى وبروفسورا فى جامعة كولومبيا بنيويورك . ولقد حرر التعليمات الشهيرة التى وجهت سنة ١٨٦٤ الى جيوش الاتحاد خلال حرب الانفصال الأمريكى ، ثم صار فيما بعد فقيهاً أمريكيا يشار اليه بالبنان ، ولذلك فانه قد فكر على الخصوص فى أمريكا ، وتقدم بالدليل الذى يروق الامريكيين عند ما دافع عن مسلك ألمانيا بقوله : « إن أمريكا بلد ديمقراطى ، إنه بلد الحرية ،

ومع ذلك فان الولايات المتحدة لم تطبق فى أية لحظة من تاريخها مبدأ استفتاء الضم » وإذن يكون هذا المبدأ المقول تجوزا بأنه ديمقراطى بعيداً كل البعد عن القانون العام المؤسس على الحرية .

ولقد كان فى الامكان أن يكون « ليبير » محقاً لو كانت الولايات المتحدة اصطدمت بمقاومة واعتراض عند ماتمشت فى سبيل الاتساع والاستقلال من ثلاثة عشرة مستعمرة الى أكثر من ذلك على التوالى .

ولكن موقف الولايات المتحدة كان على النقيض من ذلك، حيث أنها كانت دائماً تجد ترحيباً وإقبالاً من الدولة التى كانت تسعى إلى ضمها إلى حظيرة دولتها العهدية بحيث لو أجرت استفتاء لكان عديم الجدوى والحالة هذه . وإذن فاجراء استفتاء كان عقيماً وضرباً من العبث لو أنه أجرى فى الولايات المتحدة .

على أنه لو كان الأمر مناقضاً لذلك لما كان هناك مايدعو إلى الدهشة ، لانه إذا كانت الولايات المتحدة دولة ديموقراطية أو بعبارة أصح وأصرح دولة جمهورية فى الداخل، فمن الممكن أن تكون على العكس أمبراطورية فى الخارج ، وفى التاريخ دول لم يكن نشاطها الداخلى كنشاطها الخارجى . ولكن عوضاً عن الذهاب إلى هذا الحد نرى أن نكتفى بأن نلاحظ ان كل التوسع الأرضى الذى تم فى الولايات المتحدة إنما وقع بقبول الولايات التى دخلت فى حظيرة الدولة العهدية. وإذن فالسبب التاريخى الذى استند عليه « ليبر » ليس له قوة ولا أساس أيضاً .

بقى الاعتراض الانتقادى وهو اعتراض « ستورك » وهو سبب مستخلص من السيادة ذاتها .

يرى « ستورك » أن السيادة ليست إلا للدولة، فانتقال الاراضى هو إذن عمل من أعمال الدولة . فعندما تتنازل دولة كفرنسا عن منطقة أرضية معينة لدولة أخرى هى المانيا مثلاً لا يمكن أن تقوم صحة هذا التنازل إلا على هاتين الارادتين إرادة فرنسا ، وإرادة المانيا ، لانه ليس من سيادة خارج سيادتهما فيما يتعلق بهذه المنطقة . فيكفى إذن إرادة الدولتين ، الدولة المتنازلة ، والدولة المتنازل لها كى يتم التنازل .

ولكن هذا المنطق ساذج جداً ، ذلك بانه لا يقيم أى اعتبار لطبيعة انتقال

ملكية الاراضي في عصر العقيدة الحديثة الخاصة بالسيادة، على أن رأى ستورك يكون مما لا غبار عليه إذا كانت السيادة مشتقة من الملكية العقارية ، أما والسيادة أصبحت شخصية أو قومية فان نظرية « ستورك » قد أصبحت منعدمة المعنى ، ذلك بان نظرية السيادة القومية جعلت السيد الأعلى لا يستطيع أن يترك جزء من أرضه وسكانه بطريق التنازل ، ولكنه يستطيع ذلك بطريق العدول والتنحى فليس من الممكن نقل ملكية أشخاص ، وإنما من الممكن فقط إعلان هؤلاء الأشخاص بأن الدولة كفت عن حمايتهم ، وبما انهم أصبحوا ولا حماية لهم فهم في حل من يمين الولاء .
فالسيادة يمكن أن تنسحب عن المسودين ولكنها لا تستطيع أن تنقلهم إلى سيادة أخرى . وإذن فطبيعة السيادة تقضى باعتبار ماسمى تنازلا Cession عن أرض عدولا . Renonciation .

وبناء على ذلك فان فرنسا لم تتنازل بمعاهدة فرنكفور التي ذكرناها عن أراضي الالزاس واللورين ، وإنما عدلت وتنحت فقط عن حقوقها وصفاتها في تلك الاراضي ، وكذلك كانت الحال بعد الحرب الاسبانية الامريكية . حيث عدلت اسبانيا بموجب معاهدة باريس الرقيمة ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٤ عن حقوقها في « كوبا » التي صارت مستقلة وفي « بورتوريكو » وجزر « الفيليبين » ، وهذا هو التنحى لا نقل الملكية .

ان الاستعاضة عن التنازل بالعدول أمر هام جداً ، فهو يعين حالة الانتقال في القانون العام العصرى من عالم الملكية إلى عالم السيادة .

ان من الطبيعي في القانون الخاص أن تباع الارض ، والبيع طريق من طرق نقل الملكية . أما في القانون العام فان الاهالى لا تباع ، وإنما تترك ، فالاملاك ينزل عنها (Se cède)ولكن السيادة تستقيل Démissionne . ولا يجوز أن يقال من الناحية السياسية عند تجزئة دولة على نقيض إرادتها انها تنقل لغالبها مالها من حقوق على اجزائها بموجب عقد وضعى ، فهى إذن تعدل عن حقوقها ، أى تنسحب أو تقلع « Abdipue, se retire « part لا أكثر ولا أقل .

ان هذا التشاكل الذى له قيمته من الوجهة النفسية السياسية له مزية فيما يتعلق بقبول الأمر الواقع . وإذن فلا يوجد في حالة التنازل ، كما يقول « ستورك »

سيادتان فقط أمام بعضها . وإنما يوجد (١) سيادة الدولة المتنازلة أى السيادة التى تنسحب . (٢) سيادة الدولة المتنازل لها ، وهى السيادة التى تتقدم وتقترب . (٣) وإرادة سكان المنطقة المتنازل عنها ، وهى بحكم عدول الدولة المتنازلة عن صفاتها وحقوقها تنتقل إلى حالة الطبيعة التى عاش فيها الانسان منطقياً وفلسفياً لا تاريخياً قبل تكوين الدولة .فاذا كان الأهالى الذين كانوا يستظلون بسيادة الدولة القديمة — ولا يجرأ إنسان على أن يسميها الدولة المتنازلة — يريدون فى هذه اللحظة أن يؤلفوا بأنفسهم دولة، أى إذا كانوا أكفاء لذلك ولديهم القوة الكافية لذلك فلا شئ يحول دون هذا العمل ، لأنهم فى هذه اللحظة يملكون السيادة باعتبارها السلطان الكامن فى أنفسهم . وإذا كان لهم هذا الحق ، حق السيادة الكامنة فى أعماقهم ، فمن باب أولى أن يكون لهم الحق فى أن يطلبوا الانضمام إلى الدولة القديمة ، وهنا لا تكون السيادة منطبقة والمبدأ القائل باشتقاقها من الملكية العقارية فقط ، وإنما تكون منطبقة أيضاً ومبدأ اشتقاق السيادة من الأشخاص ، مادام ضم الأراضى لا يتم إلا برضاء الأهالى .

فالقاعدة العامة التى تقررت قبل الحرب العظمى باعتبارها مبدأ من مبادئ القانون الدولى العصرى ،والتى حددها الغرض الأسمى من الحرب العظمى ،كما يقول الفقهاء الدوليون، هى أن أى جزء من أراضى دولة لا يمكن أن ينتقل الى سيادة دولة أخري فى وقت من الأوقات إلا بالرضاء الذى تعرب عنه أغلبية سكان هذا الجزء .

وإذن فالمادة ١٧ من معاهدة «لوزان» الرقيمة ٢٤ يوليه سنة ١٩٢٣ التى نصت على عدول تركيا عن صفاتها وحقوقها فى مصر ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ قد جعلت مصر مستقلة ، وهى لا تزال الى الآن مستقلة، بما أن أهلها لم يستفتوا فى أى معاهدة، ولم يوافقوا على أى معاهدة تنظم علاقاتهم بانجلترا ، أى لم يقروا عهداً بالتنازل عن حقهم الطبيعى فى الاستقلال لضمان حق أقل منه بموجب قانون وضعى أى معاهدة .

أما تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ وتحفظات هذا التصريح ، وأما تحفظ انجلترا

فى اتفاقية السلام (بريان ـ كولج) أغسطس سنة ١٩٢٨ [١] فكلها أدوات سياسية قائمة على تصريح من جانب واحد ولذلك فلا ترتبط مصر بها ، وقد احتجت عليها جميعاً ، وإذن فلا قيمة لها مطلقاً ، ومن الواجب الاطمئنان الى المستقبل والايقان بأن لا وجود لاستقلال بمعاهدة لأن القانون الوضعى (أى المعاهدات) مكسب للحق ، ولا يجوز لمصر أن تكسب حقاً فى بلادها ، وإذن فانجلترا هى التى تكسب. نعم من الواجب مقاومة ذلك،ومقاومة مبدأ استكمال الاستقلال ، لأن الاستقلال لا يتجزأ فهو إما موجود ، أو غير موجود ، كما أن الاستقلال لا يضمن بمعاهدة إلا إذا أردنا أن نخرجه عن معناه الطبيعى الى المعنى الوضعى ، والاستقلال الوضعى هو حماية أو ضم ، لا أقل ولا أكثر فمصر إذن مستقلة قانوناً فلتحرص على هذا الاستقلال حتى تتم مشيئتها وتحققها .

هـذا من جهة مبدأ الاستقلال ، ولـكن البعض يرى أن هناك افتئاتات على استقلال مصر ترتبت على قانون وضعى قديم أكسب الاجانب امتيازات ، ونحن نقول إن مصر مستقلة استقلالا غير مشوب حتى بالامتيازات واليك البيان :

الامتيازات الأجنبية ملغاة فى مصر

الامتيازات الأجنبية نوع من التجوز الدولى (Exterritorialité)ـ والتجوز الدولى هو امتداد سيادة دولة الى أراضى دولة أخرى ،ولقد خُلع هذا الحق فى بداية الرأى على الملوك خارج دولهم ، ثم على رسلهم فى الخارج ثم على سفرائهم وقناصلهم وما الى ذلك ، وجعلت هذه الامتيازات تمتد ثم تمتد الى أن شملت السوقة والتفالة ، فصار كل أجنبى مهاجر ملكاً أو سفيراً أو قنصلا ، إذ تمتع بكل الحمايات ، وشملته جميع الاعفاءات. ثم ضيقت دائرة هذه الرعاية على مجرى الزمن.

---

(١) سترى شرح هذا الميثاق وتحفظاته عند الكلام عن ضمانات المحافظة على الكيان الأرضى للدولة

الامتيازات قديمة

إن هذه الامتيازات قديمة فقدأبرم براطرة «بيزنطة» معاهدتهافى سنة ٩٠٧ وسنة ٩١١ وسنة ٩٤٤ مع « الفارانجيان » سادة روسيا . وقد نص فيها على التجوز الدولى بقولهم « يحاكم الافراد المذنبون وفاق قوانين بلادهم » . ولقد اتبع هذا النظام فى الاستانة عند ما فتحها السلطان محمد الثانى ، إذ احتذى براطرة « بيزنطة » وأعفى التجار الأجانب من المحاكمة أمام القضاء الأهلى ، دون أن يخولهم مع ذلك الحق فى أن يعيشوا داخل حقول مسورة ،لا يدخلها البوليس المحلى .

الفكرة الدولية من الامتيازات

فالفكرة الدولية من منح الامتيازات فى العصور الوسطى كانت إذن تسهيل التجارة الدولية وإنماءها .

طبيعة عقود الامتيازات

كانت معاهدات الامتيازات فى بادئ الامر منحاً تصدر من جانب واحد ، ثم صارت مزدوجة الطرف، ولقدعقدت تركيامع المدن الايطالية معاهدةسنة ١٤٥٤ ومع ساردينيا سنة ١٧٤٠ ومع فرنساسنة ١٥٣٥ وسنة ١٧٤٠ ومع النمسا سنة ١٥١٥ ومع انجلترا سنة ١٦٧٥ وسنة ١٨٠٩ ومع هولندا سنة ١٦٨٠ ومع اسوج سنة ١٧٢٧ ومع الدانيمرك سنة ١٧٤٦ ومع بروسيا سنة ١٧٦١ ومع البفيير سنة ١٨٧٠ ومع اسبانيا سنة ١٧٨٢ ومع روسيا سنة ١٧٨٣ ومع الولايات المتحدة سنة ١٨٣٠ ومع بلجيكا سنة ١٨٣٨ومع المدن الالمانية سنة ١٨٣٩ ومع البرتغال سنة ١٨٤٣ ومع اليونان سنة ١٨٥٥ ومع البرازيل سنة ١٨٥٨

سريان الامتيازات فى مصر

ولقد سرت هذه المعاهدات على مصر أولا بحكم الفتح العثمانى ،وثانيا بحكم معاهدة لندرا التى لم تنفذ فى مصر إلا بعد موافقة تركيا عليها باعتبارها صاحبة السيادة

فقد نصت المادة الرابعة من هذه المعاهدة الرقيمة ١٥ يوليو سنة ١٨٤٠ على ما يأتي
« تسرى فى مصر وفى ولاية عكا المعاهدات التى أبرمتها السلطنة العثمانية .. »

احتمال تعديل الامتيازات وشروطه

ولما عقدت معاهدة باريس فى سنة ١٨٥٦ وقررت الدول العظمى اعتبار تركيا عضواً فى عصبة الدول الاوروبية توقعت هذه الدول أن لا مناص بعد ذلك من أن تطالب تركيا بالغاء الامتيازات، ولذلك فانها اشترطت عليها القيام ببعض إصلاحات إدارية وقضائية .

(راجع ده مارتنس المجموعة العامة الجديدة للمعاهدات جزء ١٤ ص ٧٧٠)

ولما عقدت معاهدة برلين فى ١٣ يوليو سنة ١٨٧٨ نصت المادة ٦٨ فى سبيل التمهيد لالغاء الامتيازات بالآتى :

« لقد أعرب الباب العالى عن إرادة الاحتفاظ بمبدأ الحرية الدينية مع تخويلها أوسع ما يمكن من الذيوع . والموقعون على هذا يسجلون هذا التصريح الاختيارى . وإذن فلا يسوغ الاعتراض على أى فرد فى أى جزء من الامبراطورية العثمانية باختلاف الدين على أنه سبب حرمان أو انعدام أهلية فيما له مساس بمزاولة الحقوق المدنية والسياسية والقبول فى الوظائف العمومية ومنح ألقاب التشريف أو مزاولة المهن والصناعات المختلفة ، مع التصريح للجميع بأداء الشهادة أمام المحاكم دون تمييز بين الأديان »

(راجع المجموعة العامة للمعاهدات السلسلة الثانية جزء ٣ ص ٥٤٩ لده مارتنس)

الامتيازات سبة

واحتجاج الاتراك عليها

لقد احتج ساسة الاتراك على قيود الامتيازات وعلى حدها من استقلالهم منذ سنوات عديدة سابقة على الحرب العظمى ، لانهم اعتبروا هذا النظام العتيق الأثرى سبة لكبريائهم القومية وعائقاً لرقيهم وسيرهم مع الدول جنباً إلى جنب . ولكنهم

كانوا دائماً فى حرب خارجية ، وقلاقل داخلية، ولم يجدوا من الدول عدلا ولا إصغاء ، ولذلك فانهم انتهزوا فرصة الحرب لاتخاذ اجراءات الخلاص منها خلاصاً قانونياً ، لان من شأن الحرب أن تهدم مثل هذه المعاهدات إذا لم تستطع فريساتها أن تتخذ من أيديها واسطة لهدمها .

الغاء الامتيازات فى تركيا

ففى أوائل سبتمبر سنة ١٩١٤ ، بينما كان الالمان يزحفون على باريس (راجع ص ١٠٦ إلى ١١٥ من مذكرات « مارجنتا و » سفير الولايات المتحدة فى الاستانة سنة ١٩١٤) تحادث سفير الولايات المتحدة مع أنورباشا حديثاً طويلا فى منزل وزير الحربية العثمانية ، وكان هذا الحديث دائراً حول الغاء الامتيازات . ولقد قال السفير فى هذا الصدد (ص ١٠٩ من مذكراته) مايأتى :

« لقد استدعانى (أنور باشا) لمناقشة الامتيازات ، وأخطرنى بأن الوزارة قررت الغاءها ، وتمنى أن يعرف موقف الولايات المتحدة ثم قال: فى الحق ان بلداجاهد فى سبيل استقلاله كبلدكم ليعطف على جهد تركيا فى سبيل تحطيم هذه الاغلال ، وبما انه فضلا عن ذلك قد ساعد اليابان فى الخلاص من أمثال هذه العقبات فمن الواجب أن يكون ساسة الولايات المتحدة أبطال وطننا . وهل ليست تركيادولةمتمدينة كاليابان ؟ »

« فأجبت بأن الولايات المتحدة قد تقبل العدول عن الامتيازات من الناحية الاقتصادية ، ومن رأيي ان الواجب يقضي بأن تتسلم تركيا زمام المراقبةالجركيةوأن يسمح لها بأن تفرض الضرائب على الأجانب بنسبة فرضها على رعاياها ، ولكن مادامت المحاكم والسجون التركية تسير وفاق لوائحها الحالية فاننا لا نستطيع أن ننزل مطلقاً عن حقوقنا من الوجهة القضائية ، فلتصلح تركيا أولا قضاءها الجنائى ، وإذا ماجرت العدالة فى مجراها الغربى استطعنا أن نناقش الموضوع . . . »

« ولكن رغماً من احتجاجاتنا أبلغت الوزارة جميع الدول ان الامتيازات ستلغى ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩١٤ . ولقد كان هذا الاجراء جزءاً من خطة

تركيا الفتاة للخلاص من الوصاية الاجنبية ، وإنشاء بلد جديد على أساس « تركيا للاتراك . . . »

ألغيت الامتيازات فى تركيا ابتداء من أول أكتوبر سنة ١٩١٤ . فهى إذن ألغيت فى ذلك الحين من مصر التى كانت جزءاً من تركيا . وقد ألغيت بناء على أداة دولية بمقتضاها سرت الامتيازات فى مصر ، ونريد بها الفقرة الرابعة من معاهدة لندرا سنة ١٨٤٠ . وهى المعاهدة التى كانت دستور مصر النظامى ، والتى نصت على سريان معاهدات تركيا على مصر ، وما دامت معاهدات الامتيازات ألغيت فى تركيا فانها تكون قد ألغيت فى مصر .

ولما عقدت معاهدة سيفر فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٠ نص الحلفاء فيها على عودة القضاء القنصلى إلى تركيا .

ولكن المانيا والنمسا والروسيا ألغت هذا القضاء .

غير أن الثورة التركية الكبرى التى أعلنتها الأمة التركية قبل إمضاء معاهدة «سيفر» بسنة تقريباً اعتمدت إلغاء الامتيازات فى داخلية تركيا وفاق إعلان أول أكتوبر سنة ١٩١٤ حيث أعلن الميثاق القومى الرقيم ٩ سيتمبر سنة ١٩١٩ فى مادته السادسة ما يأتى :

« تحقيقاً لرقينا القومى والاقتصادى ، وفى سبيل منح تركيا إدارة أكثر نظاماً وأوثق تلاؤماً مع العصر الحاضر ، يرى الموقعون على هذا الميثاق أن قيام استقلال تام وحرية صحيحة هما الشرطان اللذان بدونهما لا كيان لوجودنا القومى ، وإذن فنحن نقاوم أى قيد قضائى أو مالى يمكن أن يعوق رقينا القومى »

(راجع المؤتمر الوطنى التركى المنعقد بسيواس فى ٩ سبتمبر سنة ١٩١٩ ، تقرير البعثة العسكرية الأميريكية بأرمينيا طبعة واشنطون سنة ١٩٢٠ ص ٣٨ و ٣٩)

وبناء على ذلك لم تقبل تركيا فى مؤتمر «لوزان» أى مساس بسيادتها ، واضطرت دول الحلفاء الى أن تقبل إلغاء الامتيازات بموجب معاهدة لوزان الرقيمة ٢٤ يوليو سنة ١٩٢٣ فقد نصت المادة ٢٨ من هذه المعاهدة بما يأتى :

« يصرح الموقعون السامون انهم يقبلون كل فيما يخصه ، إلغاء الامتيازات

فى تركيا إلغاء تاما من جميع الوجوه ». وبذلك تكون الدول قد اعتمدت إلغاء الامتيازات الذى وقع فى أول اكتوبر سنة ١٩١٤ بما أن عودة قضائها القنصلى وفاق معاهدة سيفر لم تتم .

الغاء الامتيازات في مصر

ولقد قضت المادة ١٧ من معاهدة لوزان بما يأتي :

« يترتب أثر عدول تركيا عن الحقوق والصفات التى لها فى مصر والسودان ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ » . وبهذا النص ألغيت معاهدة لندرا التى سرت بها معاهدات تركيا على مصر بما فيها معاهدات الامتيازات

وبما أن الامتيازات كانت فى ذلك الحين ملغاة فى تركيا ، فتكون مصر قد استقلت ابتداء من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ بعد إلغاء الامتيازات منها بستة وثلاثين يوما ، وعليه فلا داعى لاجراءات دولية فى سبيل هذا الالغاء اللهم إلا مجرد إعلان توجهه الحكومة المصرية للدول

الامتيازات ملغاة

بحكم الانفصال عن تركيا

ليست الامتيازات ملغاة فى مصر فحسب بحكم إلغائها فى تركيا فى أول اكتوبر سنة ١٤١٤ على اعتبار مصر جزءا من الامبراطورية العثمانية ، بل إنها ملغاة قانوناً أيضاً بحكم الأثر المترتب على انفصال جزء من دولة ليكون مستقلاً أو خاضعاً لدولة أخرى بعد استفتائه فى هذا الخضوع وموافقته عليه .

ان مبدأ الانفصال من شأنه أن يترتب عليه سقوط بعض المعاهدات التى عقدتها الدولة صاحبة السيادة السابقة على الجزء المنفصل ولاسيما المعاهدات السياسية. فمعاهدات كهذه لاتسرى على الجزء المنفصل عن دولته ، وهذا ماحصل عند انفصال

الولايات المتحدة عن انجلترا واستقلالها فى سنة ١٧٧٦ ، حيث سقطت المعاهدات السياسية وغير السياسية التى عقدتها انجلترا واسبانيا . وبين سنة ١٨١١ وسنة ١٨٢٣ عندما استقلت أمريكا اللاتينية . وفى سنة ١٨٣٠ عندما استقلت اليونان عن تركيا حيث سقطت على الخصوص معاهداب الامتيازات . وفى سنة ١٨٣١ حيث سقطت معاهدات هولندا بمناسبة انفصال بلجيكا عنها . وفى سنة ١٨٥٦ وسنة ١٨٧٨ وسنة ١٩٠٨ حيث سقطت عن رومانيا وصربيا والجبل الأسود وبلغاريا معاهدات الامتيازات التركية بمناسبة انفصال هذه الدول عن تركيا واستقلالها إداريا ثم نهائياً بموجب معاهدتي « باريس » و « برلين » ثم بموجب اعلان « تيرنوفو » سنة ١٩٠٨ حيث استقلت بلغاريا نهائياً .

ومصر التى انفصلت نهائيا عن تركيا بموجب معاهدة «لوزان» واستقلت استقلالا لا تشوبه شائبة بعدول تركيا عن حقوقها وصفاتها فى مصر والسودان ابتداء من ٥ نوفمبر عام ١٩١٤ كما تقضى بذلك المادة ١٧ من معاهدة لوزان التى حلت محل معاهدة لندرا ، مصر وهذه حالها الدولية قد سقطت عنها جميع معاهدات تركيا السياسية ومنها الامتيازات .

على أننا نفرض جدلا أن مصر هى التى عقدت معاهدات الامتيازات و نبحث الموضوع بناء على هذا الفرض :

فى فسخ المعاهدات

إن القواعد الدولية والمبادئ المتبعة فى فسخ المعاهدات هى نفس القواعد والمبادئ المتبعة فى القانون المدنى لفسخ العقود المدنية مع فوارق فى التطبيق ترجع إلى أن لا وجود مبدئياً لقاض مشترك فيما بين الدول ، ولكن يجب التميز بين المعاهدات القصيرة الاجل والمعاهدات الطويلة الأجل ، أو التى لأجل غير مسمى .

المعاهدات القصيرة الاجل

فاذا كان أجل المعاهدات قصيراً كأن يكون لخمس أو عشر سنوات مثلا ، كان

المبدأ المتبع هو استمرار المتعاقدين مرتبطين حتى حلول أجل المعاهدة ، الا اذا طرأت ظروف استثنائية غير الحرب التى تعلق من تلقاء نفسها تطبيق المعاهدات .

والسبب فى ذلك راجع الى أن معاهدة قصيرة الأجل على النحو السابق لا يمكن أن تكون موضع تعديل مفاجىء ، لأن هذا الأجل القصير يدعو الى التبصر ، كما أنه لا يؤدى إلى تحميل أضرار كثيرة فى حالة المفاجأة ، واذا كانت المحاكم فى أحوال كهذه لا تعفى الفرد من التزاماته المحدودة الأجل ، فلا مناص من أن تتحمل الدول نتائج التزاماتها وتعهداتها أسوة بالفرد متى كان أجلها محدوداً على هذا النحو ،

المعاهدات الطويلة الاجل

ولكن عقود الأفراد وتعهداتهم دائماً ما تكون محدودة الأجل ، وهو أجل مهما طال فلا يمكن أن يتعدى مدة الحياة .

على أن كثيراً من الدول لا تقبل تعهد رعاياها بالخدمة مدى الحياة ، فماذا إذن يكون الحكم فيما بين الدول بالنسبة لمعاهدات عقدت لأمد طويل كتسع وتسعين سنة مثلاً ، أو معاهدة أبرمت لأجل غير مسمى وتستمر نافذة أزلياً كالامتيازات ، أو كمعاهدة تحالف لم ينص فيها على أجل لأن المتعاقدين قد رأوا أن من غير اللائق النص على احتمال ضعف الصداقة فيما بين البلدين أو زوالها ؟ هذا ما دعا لأن يكون تحديد أجل المعاهدات من أهم الشئون .

شروط بقاء الحال

على ما هى عليه

La Clause Rebus Sic Stantibus

إننا نجد فى القانون الدولى نظرية خاصة بتحديد أجل المعاهدات ، ولا سيما ما كان منها لأجل غير مسمى .

وهذه النظرية هى شرط بقاء الحال على ما هى عليه

La Clause Rebus Sic Stantibus

Les choses restant en L'état

وبناء على هذا الشرط المفروض انه قائم ضمناً فى كل معاهدة أزلية لا يمكن أن تكون المعاهدة سارية إلا اذا بقيت الحال على ما كانت عليه يوم انعقاد هذه المعاهدة وهذا الشرط هام جداً .

ومن الواجب هنا أن نلاحظ مراعاة لشذوذ هـذه القاعدة ان فى القانون المدنى ما يقابلها .

فى القانون المدنى

للقاضى المدني الحق فى أن يخفف حمل بعض الشروط التى لم يستطع المتعاقدان التنبؤ بما يمكن أن تؤدى اليه من انقلاب بعد تنفيذ التعاقد . وهناك تطبيقات هامة أجريت خلال الحرب . وهذه التطبيقات قد أوحت بنظرية « المفاجأة » التى أيدتها أولاً شركات الغاز بفرنسا فى نضالها ضد البلديات . ولا سيما فى مدينة بوردو . حيث أرادت المدينة أن تفرض سعر الغاز فى الأيام العادية على زمن الحرب الذى كان فيه ثمن الفحم قد ارتفع ارتفاعا هائلاً . (راجع مجلس شورى الدولة — سيريه سنة ١٩١٦ — ٣ — ١٧) ولـكن محكمة النقض لم تقبل هذه النظرية فى بداية الرأى حتى فى الأحوال التى لاحت أنها غير قابلة للمناقشة . ولذلك وجب إصدار قانون للأخذ بها فى الأحوال الصالحة لتطبيق نظرية المفاجأة .

ولـكن هذه النظرية قد أثارت فى القانون الدولى صعوبة خاصة . ففى القانون المدنى يمكن النص على تخفيف عبء الأجل الذى تعاقد الطرفان عليـه . وفى حالة الخلاف يفصل القاضى .

التسليم بتحديد أجل المعاهدات

ولـكن إذا كان من المقرر فى القانون الدولى أن الدولة وحدها هى الحـكم فى

الاحوال التى لم ينص على أجلها فان هذا يكون فتح باب الى السرف وتجاوز الحدود. ولذلك قد حاولوا فى بعض الأحيان أن يؤيدوا وجوب رفض النظرية أصلاً ، بسبب الاسراف فيها .

ولكن احتمال الاسراف ليس كافياً وحده لرفض النظرية بجملتها . إذ ليس من مبادئ معصومة من الاسراف وتجاوز الحدود . لذلك وجب إيجاد حل قانونى . وهنا نقف أمام التعارض القائم بين النظرية الألمانية والنظرية الفرنسية فى القانون الدولى .

النظرية الالمانية

إن النظرية الألمانية التى اتبعت فى القرن التاسع عشر هى تلك التى أيدها « فون برناردى » Von Bernhardi بعد أن استمدها من « هيجل » Hegel وأصبحت قيمتها فى صرامتها على الأقل . وهذه النظرية هى انه « ليس للعقود الدولية أبداً إلا قيمة معلقة على شرط »

فما هو هذا الشرط ؟

فما هو شرط صحة الاتفاقات الدولية ؟ يرى « هيجل » أن المعاهدة لا تكون صحيحة إلا طوال الوقت الذى ترى فيه الدولة المتعاقدة أن لها فائدة من تنفيذها ، فللدولة المعتقدة اعتقاداً جازماً بأن معاهدة أبرمتها هى على خط مستقيم متناقضة مع مصلحتها الحق فى أن تتحلل من رباطها اذا استطاعت . وهذا عود الى محك القوة ، وسيقولون إن هذا عمل مرجعه رأى أحد القواد « فون برناردى » وليس مصدره الاعتبار القانونى . ولكن هذه النظرية كانت فى الواقع نظرية الفقهاء والأساتذة ورجال السياسة الألمان . ومن الممكن ان نردد هنا بعض الاقتباسات .

« فون تريتشكه » (Treitchke) يقول : « لكل دولة أن تحدد سيادتها من نواح معينة لمصلحتها الخاصة بواسطة معاهدات . فعند ما يبرم بعض الدول معاهدات

يصبح سلطانها التام محدوداً الى حد ما . ولكن قاعدة السيادة لا تكون مع ذلك قد ألغيت، لأن كل معاهدة هى قيد إرادى للسلطان الشخصى ، وجميع معاهدات القانون الدولى مكتوبة بشرط بقاء الحالة على ما هى عليه ، فأى دولة لا تستطيع أن تربط إرادتها بارادة غيرها من الدول فيما له مساس بالمستقبل ، والدولة ليس لها أى قاض أعلى منها ، وبناء على ذلك فهى تعقد جميع معاهداتها وشرط بقاء الحالة مفروض فيها ضمناً . وصحة هذا الفرض يقوم عليها الدليل من هذه الواقعة التى تنطق بزوال المعاهدات فى اللحظة التى تعلن فيها الحرب بين المتحاربين ما دام فى الوجود قانون دولى .

«ولما كان لكل دولة سيدة نفسها أن تعلن الحرب بلا منازع متى أرادت . فيكون لكل دولة الحق فى إلغاء المعاهدات التى عقدتها . ولما كان رقى التاريخ قائم على ذلك فقد وجب على كل دولة أن تتيقظ لاستبقاء معاهداتها سارية حية لا تعتورها الشيخوخة حتى لا تلغيها دولة أخرى باعلان حرب ، لأن المعاهدات التى تبلغ الشيخوخة يجب أن تلغى ليحل محلها معاهدات أخرى تحكم ما بين الدول من علاقات » politik (السياسة طبعة ٣ جزء ١ ص ٣٧ و ٣٨) ثم قال : « إن أسمى واجب للدولة هو إنماء سلطانها ولو باحتقار المعاهدات » .

ولقد أعلن « بسمرك » Bismark أن تنفيذ المعاهدات دائماً ما هو معلق على شرط يمكن أن يوقف إذا ما سمح بذلك النضال فى سبيل الحياة .

هذا ما يقوله الألمان فلننظر إذن فيما يقوله الفرنسيون فى شرط بقاء الحالة على ما كانت عليه يوم عقد المعاهدة حتى تبقى سارية .

النظرية الفرنسية

النظرية الالمانية تجعل عقد المعاهدات غير مجد ، بما ان الدول لا تتبع نصوصها إلا إذا وجدت فى تنفيذها مصلحة ، وتكف عن تنفيذها إذا انعدمت هذه المصلحة . فهل حالة كهذه من الحالات المرغوب فيها ! أو من الحالات الممكنة ؟ . كلا لانه لا يكون هناك مجال لحسن النية ولا للقانون . مع ان الحياة الاجتماعية سواء

أ كانت خاصة بالأفراد أم بالدول لا يمكن أن تقوم إلا على احترام العهود المقطوعة والالتزامات المقررة .

ولكن إذا كان هذا غير ممكن ، وكان استمرار المعاهدات من غير تحديد أجل غير ممكن أيضاً ، ولا مما يرغب فيه ،فلا مناص إذن من إيجاد حالة وسط بين الرأيين المتقابلين .

ان هذه الحالة الوسط ليست بعيدة عن نظرية الالتزامات . فهذه النظرية ذاتها تنطوى على وسائل مخففة حتى فى القانون الخاص .

نظرية الالتزامات والمعاهدات

ان المادة ١٧٨٠ من القانون المدنى الفرنسى تنص على ان ايجار الاشخاص يكون لخدمة معينة مستمرة فى المدة المحدودة فى عقد الايجار أو لعمل معين ، ولا يجوز أن يكون ايجار المستخدمين والعمال فى الخدمة المنزلية وغيرها إلا لزمن معين . وإذا لم تعين مدة الايجار فى العقد جاز لكل من المتعاقدين فسخ العقد فى أى وقت أراد بشرط أن يكون فى وقت لائق للفسخ . وهذه المادة هى المقابلة للمواد ٤٠١ر٤٠٢ و٤٠٤ مدنى أهلى و٤٨٩ و٤٩٠ و٤٩٢ مدني مختلط .

هذه هى القاعدة فى القانون المدني . وقاعدة كهذه لا مناص من تطبيقها على الدول التى يمكن أن تعيش قروناً عديدة دون أن تكون على حال كتلك التى أبرمت فيها بعض معاهدات لا أجل لها .

ففكرة القيمة المطلقة لمعاهدة ما يجب أن تخفف وأن يحد من شدتها . وعدم تنفيذ معاهدة قد يظهر أنه مفيد بل ضرورى فى أحوال القوة القاهرة كما هو الشأن فى القانون الخاص . ولكن هناك حالات غير حالة القوة القاهرة تكره على عدم تنفيذ معاهدة ، كأن تكون الاحوال التى أبرمت فيها المعاهدة قد تغيرت لدرجة انه لو وجد هذا التغيير ساعة إبرام المعاهدة لما أقدم أحد على إبرامها ، وإنما بشرط أن تكون الأحوال الجديدة تجعل بقاء المعاهدة مستحيلا مع اقتران هذه الاستحالة بحسن النية .

تغير مركز مصر

فهل تغير مركز مصر اليوم عن مركزها يوم سرت عليها معاهدات الامتيازات ؟ نعم، لان مصر بموجب المادة (١٧) من معاهدة «لوزان» قد أصبحت سيدة نفسها، ولو كانت كذلك وقت إبرام معاهدات الامتيازات بنفسها أو مع تركيا لما قبلت سريانها عليها .

على ان من الواجب أن ننظر أيضاً إلى سبب قيام الامتيازات وهل لايزال باقياً أم لا ؟ .

زعموا أن أسباب قيام الامتيازات هى تسهيل التجارة الدولية واختلاف القانون ونظام السجون وانعدام المساواة فى المحاكم، كما أبنا ذلك فيما تقدم، فهل هذه لاسباب لاتزال قائمة ؟ .

ان الرد على هذا السؤال يتطلب دراسة التوسع فى تحديد حرية النشاط الدولى، وتحقيقاً لهذه الدراسة يكفى هنا أن نلقى نظرة سريعة على أهم هذه الحدود، وهى حدود حرية المواصلات والنقل، ومنع العزلة التجارية والمراقبة المالية الدولية، والمسئولية الدولية .

تحديد النشاط الدولى المصرى

ان تحديد حرية النشاط الدولى المصرى الخاص بالمواصلات والنقل، ومنع العزلة التجارية مكفول بمعاهدات دولية فى مصر ، وإذن فلا معنى للارتكان على الخوف من تعطيل التجارة الدولية فى سبيل التمسك بالامتيازات الأجنبية .

وأما من ناحية المراقبة المالية الدولية فهى أيضاً قائمة وان كان لاضرورة لها مادامت مصر قد أصبحت مستقلة والثقة بماليتها وطيدة بحيث ينتفى الخوف من الاسراف فى النفقات المالية .

بقيت المسئولية الدولية . وهى فى حاجة إلى كلمة .

المسئولية الدولية المصرية

لقد شاد الفقهاء فى الزمن السابق تلقاء فروع نشاط الدولة بنظرية تشبه عدم

مسئولية السلطة العامة فى القانون الداخلى ، ولازلنا نجد إلى الآن حكومات ترى ان لا مسئولية فيما يتعلق بمزاولة السلطتين التشريعية والقضائية . ولكن الحوادث قد كذبت هذا الرأى بين آونة وأخرى وحتمت على الدول أن تحد من هذا النشاط .

فأما من ناحية السلطة التشريعية فليس من شك فى أن أى دولة لا تستطيع أن تغير تعهداتها الدولية بما تسنه من قوانين . إنها حرة حقا فى أن تسن ماتريده من تشريع ، ولكنها تكون مسئولة عنه إذا جاء مناقضا لقواعد القانون الدولى . وبهذا المعنى يكون القانون الدولى متفوقا على القانون الداخلى . ولذلك رأينا بين وقت وآخر صدور احتجاجات دبلوماسية على قانون داخلى يسىء الى حقوق الأجانب (راجع جرنر ص ٤٤ و ٤٨ و ٤٩ . والمراجع الخاصة بالفقه الدولى والتطبيق على ماسنبينه فى الرابع الخاص بتحديد السيادة .)

وكذلك شأن السلطة القضائية ، حيث يحدها مبدأ المسئولية الدولية (راجع جرنر ص ٤٦) فظلامة دبلوماسية ضد حكم قضائى صادر على نقيض المبادىء الدولية هى بلا شك ظلامة صحيحة.

ولكن للتوفيق بين مبدأ المسئولية وحرية الدولة فى المسائل القضائية ، واتقاء للاسراف فى الظلامات ، قد وضعت وسائل مختلفة ،منها السير إلى النهاية فى سبل الطعن فى الأحكام وهى السبل التى نص عليها القانون الداخلى ، ثم تخفيف المسئولية فى حالة تجاوز حدود العدالة

إن الوسيلة الأولى منطقية عملية ، أما الوسيلة الثانية فلم تعد كذلك ، لأن السرف إذا أدى إلى انتهاك القانون انتهاكا فاحشا كانت وسيلة تخفيف المسئولية لاتحقق تماما الواجب الدولى الذى يؤدى حتما الى حمل الغير على التسليم بالمسئولية سواء من ناحية غش القاضى أو سوء نيته او خطئه أيضاً .

إن ما تسعى الدول الى إنقاذه ليس هو موضوع الأحكام وإنما شكلها وشكل القرارات الداخلية . ولقد سلم بأن الطعن فيها يكون أمام محكمين لتقدير انطباقها على القانون الدولى . ولكن إذا لوحظ شذوذها فلا تكون النتيجة تنقيحها إنما الحكم يتعويض للطرف الذى لحق به الضرر ، أو الحكم بترضية عادلة من أى نوع . وهذه

الفكرة منصوص عليها فى المادة ١٧ من معاهدة التوفيق والتسويه القضائية بين إيطاليا وسويسرا الرقيمة ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٤ (راجع نص هذه المعاهدة فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٩٢٥ من ص (١) إلى (١٦) مع تعليق المسيو دينيس)

ولقد كان التوسع فى المسئولية الدولية عظيما لا سيما بالنسبة لمعاملة الاجانب ، إذ زعم فيما مضى أن الدولة تكون قد قامت بواجبها إذا هى عاملت الاجانب بنفس المعاملة التى تعامل بها رعاياها . ولكن هذا الأمر لا يسلم به الآن، ومقياس المسئولية فى هذه الحالة لا يمكن أن يكون إلا القانون الدولى . ويترتب على هذا أن أعمالا تنطبق على القانون الداخلى وتطبق على الاهالى لا يمكن أن تطبق على الاجانب إذا كانت مناقضة للقانون الدولى . وبناء على هذا المبدأ تقررت المسئولية الدولية إلى حد ما بسبب الخسائر التى تلحق بالاجانب خلال اضطرابات وقلاقل أو حرب أهلية (راجع جوتر ص ٤٨ والهامش رقم ٣)

فاذا كانت حرية المواصلات والنقل ومنع العزلة والمسئولية الدولية مضمونة بموجب القانون الدولى وكانت السجون المصرية ملائمة باعترافهم فان الأسباب التى دعت إلى سريان الامتيازات تكون قد تغيرت كما تغير موقف مصر من تركيا .

حسن نية مصر

ولكن هل توفر حسن نية مصر بجانب تغير الحالة التى عقدت فيها الامتيازات ؟ فن هذا السؤال يتطلب ضرورة الكلام عن التعاقد الدولى بين طرفين، ومن الواجب أن نقول إن كل طرف ليس حراً فى أن يتخلص وحده من تعهده والتزامه ، كما فعلت روسيا سنة ١٨٧٠ بخصوص حيدة البحر الاسود عندما انتهزت فرصة الحرب بين فرنسا والمانيا وألغت معاهدة باريس التى عقدت سنة ١٨٥٦، فيما يتعلق بهذه الحيدة، أو كما فعلت فرنسا مع البابا فى سنة ١٩٠٥ حيث ألغت الكونكورداتو من ناحيتها . ذلك بأن الدولة المتعاقدة التى لا تروقها معاهدة يجب أن تتفاوض بصدد هذه المعاهدة مع المتعاقدين معها كى تسفر المفاوضة عن معاهدة جديدة .

فاذا تعمدت الدولة المتظلم لهـا أن ترفض المفاوضة ،أو إذا أبت قبول تعديلات لمصلحة الطرف المتظلم ، فللدولة المتظلمة أن تتخلص من هـذه المعاهدات التى لا أجل لهـا ،وتـكون بهذه الطريقة قد أقامت الدليل على حسن نيتها .

إن مصر مستقلة بموجب المادة ١٧ من معاهدة « لوزان » على ما أبنا ، ومصر دولة معترف بها أولا باعتراف دولى فردى عقب إعلان الاستقلال فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٢ ، وباعتراف دولى اجماعى بموجب المادة ١٩ من معاهدة «لوزان» وهى المـادة التى نصت :

« تعقد اتفاقات فى ظروف تعينها الدول ذوات المصلحة لتسوية المسائل المترتبة على الاعتراف بالدولة المصرية التى لا تنطبق عليها نصوص هـذه المعاهدة المتعلقة بالأراضى المنفصلة عن تركيا بناء على المعاهدة المذكورة » والاعتراف بالدولة فرديا أ كان أم إجماعيا لا يمكن أن يكون معلقا على شرط كما زعمت انجلترا فى تصريحها ، وإنمـا يكون جليا صريحا ، وإذن فمصر مستقـلة تمـاما وبناء عليه تـكون على رأس الدول ذوات المصلحة فى مصر بطبيعة الحال ، لانها هى صاحبة الحق الجوهرى فى الاستقلال ، وكل شئ يتم فى غيبتها وبدون رضاها يكون باطلا بطـلانا جوهريا ، أضف إلى هذا أن تفسيراً للمادة ١٩ من معاهدة «لوزان» يخالف هذا التفسير يجعـل المـادة المذكورة عقيمة مادام رضاء مصر مطلوبا قانونا ، ولقد طلبت حكومة مصر تعديل الامتيازات مرتين دون أن تعـلم بالغاء الامتيازات فى تركيا فى أول اكتوبر سنة ١٩١٤ أو علمت ولـكنها أكرهت على إغفال هذا العـلم فلم يكن لطلبها صدى رغمـا من أنها عملت وفاق التفسير المنطقى للمـادة ١٩ من معاهدة لوزان ، فهى إذن فى حل من الغاء الامتيازات لانهـا معاهدات لأجل غير مسمى ، ولأن الظروف التى عقدت فيها قد تغيرت بحيث لو وجدت وقت عقدها لمـا عقدت ، ولأن دليل حسن نية مصر قدقام حيث رفضت الدول مراراً ماطلبته مصر من تعديل فضلا عن ان ما نصت عليه المـادة ١٨٧٠ مدنى فرنسى وما يقابلها من المواد الاهلى والمختلط متوافرة ولا حاجة بعدئذ لعقد مؤتمر لمفاوضة الدول فيه جريا وراء تخفيف حمل الامتيازات .

ولنعد الآن إلى حق الانفصال والانسلاخ فى عصبة الامم .

ماهى شروط الانفصال والانسلاخ

لتكوين دولة ؟

ان مقارنة المادة الثالثة من مشروعات ولسن والكولونيل هاوس بالمادة العاشرة من الميثاق النهائى للعصبة تبين لنا أننا لا نستطيع القول بان حق الانفصال المعترف به رسميا خاضع فى نفاذه إلى مراقبة . ذلك بان المادة عشرة بنصها النهائى لا تنص على اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع المندوبين لادخال تعديلات على حدود الدول ، وقد محى هذا الشرط لان انجلترا اعترضت على النص الذى اقترحته الولايات المتحدة ، مع ان الولايات المتحدة التى حددت هذا الحق كانت أول من عملت به فى سنة ١٧٧٦ ضد انجلترا التى أطلقته فى سنة ١٩١٨ وسنة ١٩١٩ ، أما النية فلا داعى لبحثها هنا .

ومهما كان الأمر فان حق الانفصال معترف به رسمياً اعترافا لا رقابة عليه قانونا

ولكن هل هذا الحق الذى اعترف به دون رقابة عليه لا حد له أيضا ؟

من الممكن أن نظن ذلك لأول وهلة ، حيث محى من النص النهائى للمادة العاشرة من الميثاق تلك الجملة التى تكررت فى مشروعات ولسن وهى : « الدول المتعاقدة تقبل بلا تحفظ المبدأ القائل بان سلام العالم أعظم فى الأهمية من جميع مسائل القضاء السياسى للحدود »

وهنا يمكن التقريب بين جميع النصوص. بما ان الميثاق مقدمة لمعاهدات السلام. فالمادة (٨٠) من معاهدة فرساى تقول :

تعترف المانيا باستقلال النمسا وتحترمه فى دقة وفاق قواعد الحدود التى ترسمها معاهدة يبرمها هاتان الدولتان ، وأهم دول الحلفاء والدول المشتركة ، وتقر أيضا بان هذا الاستقلال لن يكون فى المقدور النزول عنه، اللهم إلا إذا رضى بذلك مجلس عصبة الامم . »

وهنا يتجلى قيد الحد ، بل وقيد الرقابة أيضا ، فالغرض هنا ليس هو ان جزءا من شعب يريد الانفصال عن دولة لتكوين دولة جديدة وانما هو ان دولة تريد أن تنضم لدولة أخرى ، ففى هذه الحالة تكون المراقبة الاستثنائية اى تكون مراقبة

مجلس عصبة الامم ، ويشترط قانون مجلس العصبة فى هذه الحالة موافقة اجماع المندوبين. فلانضمام النمسا الى المانيا يجب أن يقرر مجلس العصبة بالاجماع حق النمسا فى تقرير مصيرها والانضمام إلى المانيا. وهنا يظهر جليا حد حق الامم فى تقرير المصير ، وهو حد يقولون باستخلاصه من المصلحة العامة .

والآن نريد أن نعرف هل من الجائز أن تعود بنا المادة (٨٠) الى نصوص مشروع ولسن ؟

أما فيما يتعلق بالمراقبة فكلا ، لان احلال الاجماع محل الاغلبية لايجعل بين النصين قرابة ولا نسب .

وأما فيما يتعلق بالحد فالقرابة ناشئة من المصلحة العامة المقول بها .

حق الشعوب فى تقرير المصير على نوعين

لقد اعترفت الدول بحق الشعوب فى تقرير مصيرها ، ولكنهم فضلوا السلم على مسائل الحدود ، وفى هذين النصين نجد القاعدة ومداها .

ولكن هناك ماهو أفضل ، ففى نفس حق الشعوب فى تقرير مصيرها يوجد أفضل حد يحدد مدى هذا الحق ، ذلك بان هناك صورتين من حق الشعوب أحدهما حق رشيد والآخر حق قاصر .

حق التصرف الرشيد

اعتزم فريق من الناس أن يعيش فى دائرة أرضية معينة مع تحملهم أعباء حقوق الدولة وواجباتها تحملا ظاهراً مستقلا ، فاذا تكونت إرادة غالبيتهم على هذا النمط ، وأدت هذه الارادة إلى ميلاد أمة معينة فمن العدل تحقيق أمنية هذه الأغلبية ، وتكوين دولة جديدة، وهذا تحقيق ما سمى حق التصرف الرشيد .

حق التصرف القاصر

وقد يوجد فى اللحظة التى تتكون فيها دولة جديدة قطعة من الأرض على حدودها يقطنها سكان لهم إحساسات تختلف مع إحساسات أهل الدولة الجديدة ، فهل يترك هؤلاء السكان خارج الدولة الجديدة ؟ إذا كان الأمر كذلك فلا محل

إذن لقيام حق التصرف الرشيد ونفاذه ، ومن المسلم به أن إرادة جميع السكان ذوى الجنسية الواحدة لا يمكن الاعراب عنها نهائيا ، لانها لا تستطيع بذلك أن تخول نفسها كيانا أرضيا يكون مؤديا تماما الى حماية استقلالها .

فلا يكفى اذن أن يباح للشعوب بأن تقرر مصيرها بنفسها ، وانما يجب أيضا أن تخول لهم الوسائل التى تمكنهم من أن يعيشوا وفاق هذا الحق .

خذ مثلا «البوهيم» فان تمكنهم من مزاولة حق تقرير المصير قد استوجب أن يدخل المانيو بوهيميا فى تشيكو سلوفاكيا رغما من أن هذا يناقض حق فريق من الشعب فى تقرير مصيره . ولكن هذا الحق لم يكن الا حقا قاصرا ، ولا جدال فى وجوب تغلب الحق الرشيد على الحق القاصر . والا لو جاءت حدود المانيا الجنسية حتى حدود بوهيميا الجنسية لكان الخطر شديدا على استقلال تشيكوسلوفاكيا . ولصارت «براج» تحت مرمى المدفع الالمانى . ولكن من الضرورى ايجاد حل لارضاء هؤلاء الذين ضموا رغم احساسهم الى دولة أخرى . وهذا الحل قد وجد فى نظرية حماية الاقليات .

حماية الاقليات

لقد رأت الدول وجوب ايجاد طريقة أخرى لضمان حماية الاقليات ، وذلك عن طريق تبادل السكان ، كما حصل بين تركيا واليونان بموجب معاهدة «لوزان» ، ولقد حاولوا بذلك رسم الحدود بطريقة تتفق والمصالح الحقيقية للاهالى ، ولكن هذه الوسيلة التى تقترن بحركات شعبية لم تخل من صعوبات .

ومن المستحيل فرض تشابه بين اقامة الحدود وبين حق تقرير المصير فى حرية ، لان حرية تقرير المصير يجب أن تعتبر عاملا مؤسسا للدولة وليست أداة لرسم الحدود ، ولفهم كل ذلك يجب أن نعود الى قاعدة ولسن

لقد قال الدكتور ولسن : « ان العناية بالسلام لها أهمية أعظم من مسألة القضاء السياسى أو مسائل الحدود . » وهذه هى القاعدة الكبرى للقانون الوضعى العصرى المتخلفة عن معاهدات السلام وكان من الواجب أن تحكم تكوين الدولة . وهذه الدولة لا يمكن أن تتكون على قاعدة الحق الرشيد المخول للشعوب فى سبيل تقرير

مصيرها إلا بشرط تضحية الحق القاصر الذى تمثله دولة أخرى لا يمكنها أن تطالب إلا بحق حماية الاقليات دون أن تزعم الضم كما كانت حالة جزر « الاند »، ولا الانفصال كما هى حالة « فنلندا » و « ارلندا »، فهذا وحده كما يقول المسيو ده لابراديل (ص ٢٧ من محاضرة ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٨) هو ما تتطلبه « العناية بالسلام » وهذا ما يجعل مسألة الحدود نسبية . فحق تقرير المصير سواء ابتداء من ظهور نظرية القوميات حتى مؤتمر برلين فى سنة ١٨٧٨ أم فى أيام القانون العصرى وهو حق الشعوب فى تقرير مصيرها يستوجب أن نقول ان حق الانفصال خاص بوجود الدولة لا بمساحة الدولة .

وبهذه الطريقة نكون قد استخلصنا ، على نور التاريخ ووفاق قوانين رقى منطقى ، القواعد الخاصة بتكوين الدولة كما تنتج عن طبيعتها وهى السيادة أى سلطة قيادة وأمر مؤسسة على إرادة نستخدمها دواليك ، فاعلا ومفعولا .

ولكن بجانب هذه القواعد التى تستخلص من طبيعة الدولة توجد قواعد أخرى تستخلص من مهمة الدولة .

مهمة الدولة

يجب أن تكون الدولة بحال تمكنها من أداء مهمتها .

مما لا شك فيه أن للانسان الحق فى أن يخلق دولة تطابق احساساته وأمانيه ، ولكن من الواجب أن تكون الدولة المتكونة على هذا النمط قادرة على أداء رسالة نافعة وهى فى عصبة الدول ، لان للدولة مهمة تؤديها ، مهمة فى الداخل هى مهمة النظام والعدل ، ومهمة فى الخارج ، وهى مهمة لا تقتصر على حماية المنتمين اليها والدفاع عن مصالحها وانما تتناول أيضا التعاون فى الانسجام العالمى والتناسق العام أى التعاون فى سبيل السلام وبصفة عامة فى سبيل رقى التضامن الانسانى .

فاذا كانت الدولة ضئيلة المساحة ، قليلة السكان فلا يكون فى وسعها أن تقوم بمهمة كهذه ، لانها اذا كانت تستطيع باستقلالها أن ترضى بعض المصالح الخاصة ، فانها بوجودها لا تقدر بناء على ضعف مواردها أن تتعاون فى التناسق العالمى

والرقى العام للعدالة والسلام ؛ لذلك قضت هذه الفكرة بأن تكون الدولة قوية بمساحتها وسكانها ومواردها لاضئيلة الى حد بعيد، كما ترتب على هذه الفكرة أنه اذا احتشد فى منطقة ما سكان لهم اتصال قومى خاص فان هؤلاء السكان لا يستطيعون تحقيق نيتهم فى الوحدة الا بشرط أن يقدموا لعصبة الدول مساعدة نافعة .

ولكن ليس معنى هذا أن تكون الدول متساوية فى الاراضى وعدد السكان، وانما معنى هذا انه اذا كان هناك انعدام فى المساواة كبير بالنسبة للمساحة وعدد السكان فان هناك نهاية صغرى لا يمكن دونها تكوين دولة ، وعلى ذلك فالدولة الضئيلة لا يمكن أن تكون الا استثناء من وجهة القانون السياسى الدولى .

ومما لا شك فيه ان هناك أمثلة للدولة الضئيلة كأمارة « مونا كو » وغيرها ، ولكنها دول من بقايا الرأى العتيق القائل بملكية السيادة ، وليس هناك مغالاة اذا قلنا ان امارة « مونا كو » هى من أملاك أميرها أكثر مما هى من أشياء داخلة ضمن متعلقات أهلها .

على ان الصعوبة تزداد اذا نظرنا الى امارة « ليشتنشتين » Lichtenstein وغراندوقية « لوكسمبورج » حيث مركزهما لا يشبه مركز « مونا كو »

ولكن عندما نصل الى دولة أكبر مساحة من ذلك ، وإن كانت مع هذا ضئيلة ، كالبلجيك ، فليس ثمة مجال للتردد ، إذ نرى الدولة رغماً من ضآلتها تؤدى للعالم مهمة كبيرة . ولقد اخترنا بلجيكا خصيصاً ، لأنها قد احتلت بلا مراء فى كل وقت مكاناً هاماً استثنائياً من ناحية الفائدة للعالم الدولى سواء قبل الحرب وتحت نظام الحيدة ، على اعتبار أنها مركز سلسلة من المعاهد الدولية، كما كانت كذلك فى وقت إعلان الحرب بسبب طبيعة موقف الحزم والعزم الذى وقفته إخلاصاً منها لمبادئ القانون الدولى الذى وافقت عليه ولا سيا فى متفاوض الهاى بخصوص نظام الحيدة القائم على معاهدة الحيدة الرقيمة ١٨ أكتوبر سنة ١٩٠٧ التى حددت ونظمت الحيدة الدائمة التى كانت سارية على بلجيكا بصفة دائمة منذ سنة ١٨٣١ .

وإذن فليس من الواجب أن تكون مساحة الدول واحدة ضرورة ، ومن الخطأ العمل بفكرة سولى (Sully) التى تقضى بأن يقوم فى أوروبا ١٥ سيادة على

قوة متعادلة وسلطان متساو لتكون سببا فى قيام توازن متبادل ، بل ان هناك على النقيض محلا لاختلاف كثير بالنسبة لمساحات اعضاء عصبة الدول ، لان بعضها بطبيعته أكبر من الآخر ، ولكن الواجب يقضى أن يكون الجميع بحال تمكنه من أداء رسالته .

فلا يكفى لكى يكون للشعب حق فى تكوين دولة جديدة قائمة بذاتها أن توجد فى منطقة أرض معينة إرادة حازمة تريد أن تكون مستقلة ، بل يجب أيضاً أن يكون هذا الاستقلال بحال تسمح بتحقيق التكاليف الطبيعية للدولة أى احترام الحقوق المكتسبة فى الداخل ، والتعاون فى العمل العالمى وهو تنظيم احترام القانون الدولى ورقيه ، ومعنى هذا هو الاشتراك فى التعاون المتناسق والأغراض التى يرمى اليها التضامن الانسانى فى الخارج .

فاذا نحن انتقلنا الآن من عصبة الدول الى عصبة الأمم لظهر لنا فى وضوح أن وجود الدولة الضئيلة العاجزة عن أداء مهمة عالمية فى عصبة الدول إنما هو شذوذ عن الطبيعة ، ولكن هذا الشذوذ الذى أبيح فى عصبة الدول لم يعمل به فى عصبة الأمم .

لذلك فان « مونا كو » قد حاولت عبثا عدة دفعات خلال مقدمات مؤتمر الصلح فى باريس أن تسجل اسمها بين الاعضاء المؤسسين لعصبة الامم ، كما يقضى بذلك ملحق الميثاق ، وعبثا حاول المسيو « پيشون » Pichon ذلك ، فى شهر مايو سنة ١٩١٩ إبان العمل النهائى لمؤتمر الصلح ، فقد دنا من المسيو كايمنصو رئيس المؤتمر فى اللحظة التى كان المندوبون يناقشون فيها مسألة التصويت على الميثاق ، وهمس فى أذنه و « ومونا كو ؟ » ، ولقد رأى المسيو ده لابراديل فى ذلك الحين المسيو كليمنصو يقطب حاجبيه ويدير وجهه ، وأما المسيو « پيشون » فأنه كف عن طلبه .

ولا تزال « مونا كو » تنتظر الوقت المناسب لتقديم طلبها الى العصبة بعد إذ رفض طلب جمهورية « ليشتنشتين » ولن يأتى هذا الوقت المناسب كما قالوا .

الفارق بين القبول فى عصبة الامم

وعصبة الدول

واذا نحن نظرنا الآن الى تكوين الدولة بالنسبة لعصبة الدول ونظرنا اليه بالنسبة لعصبة الامم وجدنا أن قبول جماعة تزعم انها دولة ضمن عصبة الامم يتطلب توافر شرط لم تتطلب عصبة الدول توافره فى دولة تريد الانخراط فى سلكها وهذا الشرط هو توافر نسبة معينة من الاراضى ، أما الضألة فسبب لتأجيل الطلب الى أجل غير مسمى .

المساواة بين الدول

فلماذ هذا الامر ؟ ليس السبب فى ذلك هو ان الدول الصغرى لا تستطيع الوصول الى الاعتراف بحقوقها بنفس الطريقة التى تتبعها الدول الكبرى ،فبما أن الناس متساوون ، وبما ان حقوقهم وواجباتهم واحدة باعتبارها صادرة عن الطبيعة فان الأمم المؤلفة من الناس ومعتبرة كشخصيات حرة تعيش معاً فى كنف قانون الطبيعة هى بالطبع متساوية وتستمد من الطبيعة نفس الحقوق ،فالقوة والضعف لا تستوجبان فرقاً من هذه الناحية ، فالقزم إنسان رغم ضآلته كالعملاق سواء بسواء ، وإذن فالجمهورية الصغيرة ليست أقل سيادة من أضخم وأقوى ملكية .

هكذا قال « فاتل » فى « مقدماته » Préliminaires فقرة (١٨) وبعد ذلك بخمس وثلاثين سنة نص القسيس «جرجوار» على هذا الرأى فى اعلانه الخاص بالقانون الدولى Déclaration du droit des gens المقابل لاعلان حقوق الانسان فى سنة ١٧٨٩ .

ومن هنا يجب أن تستنتج أن امارة (مونا كو) تعامل على قدم المساواة مع أمبراطورية القياصرة • ولقد حكم القاضى مارشال Marshall بعد ذلك فى قضية «انتيلوب» Antelope عساواة روسيا بجنيف ،ولكن المهم فى هذا الحكم هو روحه دون حروفه لان معناه الصحيح هو ان هناك مساواة ضرورة فى الحقوق بين

الاشخاص الخاضعين لقانون واحد ، وبما أن هؤلاء الاشخاص فى القانون الدولى هم الدول فتكون المساواة القانونية قائمة بينهم.

أسباب المساواة القانونية

ولكى توجد دولة لها حق فى هـذه المساواة القانونية يجب على هذه الدولة التى هى عضو فى عصبة الدول أن تكون قادرة على اداء رسالة اجتماعيـة ، لأن الدولة لا توجد بنفسها ولا بنفسها وحدها . فالدولة توجـد وسط دول أخرى ، انها توجد فى الجماعة الدولية ، فى عصبة الدول ولكى تأخذ مكانها فى هذه العصبة يجب أن تكون قادرة على العمل فيها بطريقة تطابق الغـرض الاجتماعى منها ، فرسالتها ليست قاصرة فقط على ضمان النظام واحـترام الحقوق المكتسبة داخل حدودها ، وانما تتناول أيضا التعاون فى غايات عامة الغرض منها المحافظة على النظام واستمرار الرقى فى عصبة الدول ، فكل شعب منح نفسه فوق الأرض التى يحتلها حكومة قادرة فى الداخل على الاحتفاظ بالنظام ، وفى الخارج على التعاون فى تنظيم العـلاقات القائمة على النفع المشترك وانمائها تدريجيا هى والعدالة والسلام لها حق فى الاعتراف الدولى بامتها على انها دولة . » وهـكذا نص مشروع حقوق وواجبات الدول الذى اقترحه المسيو « ده لا برا ديل » على معهد القانون الدولى .

فلان عصبة الامم اكثر تنظيما وترتيبا ، ولأنها موضوعا جماعـة أكثر من عصبة الدول عملا ، فقـد اشترط للقبول فيها ان تـكون الدول قادرة على اداء مهمة فيها .

وهنا نجد أن للمادة العاشرة من ميثاق العصبة اهمية استثنائية ، فالدول بناء على المادة عشرة تتعهد لبعضها بالاحترام والدفاع المتبادلين نحو كيانهم الأرضى واستقلالهم السياسى ، فالواجب الاجتماعى هنا هو الجهد المتبادل فى سبيل حصول الدول الاخرى على هذه الضمانة. دون ضمانة الاحترام التى يخف حملها جداً على الضعفاء ولـكنه يصعب جدا على الاقوياء.

أما الحق الاجتماعى فهو القدرة على طلب هـذه الضمانة ، ولـكن إذا كانت

الدولة ضعيفة جداً نظراً لضآلة اراضيها وعدد سكانها ومواردها ، فتكون عالة على الدول الاخرى ، دون أن يكون هناك أى امل فى أن تصبح قادرة على أية مساعدة أو أى نفع ؛ فعلام إذن تبذل الدول الاخرى جهودا فى الدفاع عنها وفى احترام استقلالها وكيانها الأرضى إذا لم يكن ثمة فائدة أو نفع ؟

على أن لهذه المقارنة أهمية عظيمة . فبما أن جمعية الامم بطبيعتها عصبة عالمية ولا تقول بجوهرها وبما ان من الواجب طبيعة أن تضم اليها جميع الامم المتمدينة فى العالم ، أى جميع أعضاء عصبة الدول باعتبار أن كل دولة يمكن أن تقبل فى عصبة الأمم فان نتيجة ذلك تكون زوال عصبة الدول فى وقت قريب أو بعيد

فى الاعتراف وتطبيقاته المختلفة

الاعتراف هو العمل الذى تقبل بمقتضاه الدول الاخرى الى جانبهم فى العصبة الدولية الهيئة الجديدة على أنها مساوية لهم ، وشريكة ، ويقرون انها دولة جديدة ، وهذا آخر عمل فى تكوين الدولة إذ هو التسجيل الرسمى لهذا التكوين .

وهناك طريقتان للاعتراف يقوم كل منهما على رأى مختلف مع الآخر بالنسبة لموقف القانون الدولى تلقاء السياسة ؛ ويقوم كل منهما على شرط مختلف عن الشرط الآخر بخصوص تكوين الدولة الجديدة تلقاء حق سيادة الدول القائمة .

تزعم السياسة أن الاعتراف تحت تصرفها ومطلق مشيئتها ، فان ارادت أصدرته والا فلا ، فالسياسة ترى فى حالة تكوين جماعة جديدة تزعم أنها صارت دولة ، ان لها الحق ، وفاق مشيئتها الاستبدادية ودون مبرر قانونى ، فى أن تقرر أو لا تقرر ان هذه الهيئة تعتبر كدولة ، وبذلك تكون السياسة قد جعلت من الاعتراف بالدولة عملا خاضعاً لمشيئة أى دولة من الدول التى سبق أن صارت عضوا بالعصبة الدولية ، الامر الذى يؤدى الى أن يعترف بالدولة الجديدة من قبل بعض الدول ولا يعترف بها من قبل دول أخرى ، تبعا لعلاقاتها بهذه الدولة أو تلك ، مثال ذلك اعلان استقلال الولايات المتحدة الصادر فى سنة ١٧٧٦ ومعاهدة الصداقة بين فرنسا

والولايات المتحدة الرقيمة ٦ فبراير سنة ١٧٧٨، فمعاهدة الصداقة عمل من أعمال الاعتراف الظاهر، هذا بينما انجلترا لم تعترف بالولايات المتحدة الا فى سنة ١٧٨٣ عند ما عقدت معاهدة باريس، وهناك دول أخرى اعترفت بها بعد ذلك.

وهناك مثل آخر — اعلنت المستعمرات الاسبانية الامريكية استقلالها ابتداء من ١٨١١ وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٨٢٠ استعجل «توريس Torres» ممثل كولومبيا وزارة خارجية الولايات المتحدة لتعترف باستقلاله واستقلال باقى الدول الامريكية الجنوبية، ولقد حملت خطب هنرى كليه[1] برلمان الولايات المتحدة (المؤتمر) وحكومة واشنطون على أن تعملوا عملا حاسما فى سبيل الاعتراف بدول أمريكا الجنوبية، وفى ٣٠ يناير سنة ١٨٢٢ طلب مجلس نواب الولايات المتحدة ايضاحات دقيقة عن «الموقف السياسى للاقاليم الثائرة فى أمريكا الاسبانية»، وفى ٨ مارس سنة ١٨٢٢ أجاب خامس رئيس للولايات المتحدة وهو المستر مونرو Monroe ببيان خاص مقترن بالوثائق المتعلقة بالحالة فى كولومبيا وشيلى والمكسيك وفى اقاليم ريوده لا بلاتا، قائلا إن هذه الدول الخمس لا يمكن رفض الطلب المقدم منهن خاصا بالاعتراف بهن كأمم مستقلة، لأن بينهن دولة «الارجنتين» قد استقلت واعترفت بها البرازيل فى سنة ١٨٢١، والبرازيل هذه قد استقلت عن البرتغال واكتسبت التمتع التام بسيادتها، فوافق المؤتمر. وفى ٤ مايو أمضى الرئيس «مونرو» قانونا خاصا باعتماد مائة الف دولار لنفقات البعثات الدبلوماسية «فى الأمم المستقلة بالقارة الامريكية». فما كان من السفير الاسبانى «اندوياجا»[2] الا ان احتج، ولكن الوزير ادامس[3] رد عليه مستندا على حقوق الأمم الجديدة التى تحررت كما استند على مبدأ القوميات، مصدر الحياة المستقلة. وهكذا اعترفت أمريكا الشمالية باستقلال جمهوريات أمريكا الجنوبية. ولقد كان بيان ٨ مارس سنة ١٨٢٢ مقدمة وشرطا لبيان ٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ الذى تولد عنه ما سمى منذ ذلك بنظرية «مونرو». اما اسبانيا فعلى العكس قد قاومت، وجعل وزير خارجية «فرديناند السابع» المسمى «ده لاروزا» يدس دسائسه لدى حكومات أوروبا لحملها على الاحتجاج، ولكن جهوده قد ذهبت عبثا بعد بيان ٢ ديسمبر

---

(١) Henry Clay (٢) Anduaga (٣) Adams

سنة ١٨٢٣ ، وفى ٣ ديسمبر سنة ١٨٣٦ سمح (الكورتيس) [١] مجلس النواب الاسبانى للوصى على العرش بان « يفاوض فى عقد معاهدات سلام ومودة مع الدول الجديدة فى أمريكا الاسبانية على قاعدة الاعتراف باستقلالها ، والعدول عن حقوق ملكية اسبانيا وسيادتها ، بشرط أن ترى الحكومة ان شرف الرعايا ومصالحهم لم يمسا » . وأخذت الاعترافات تصدر على التوالى بالمكسيك ثم الاكواتور سنة ١٨٤٠ وبشيلى سنة ١٨٤٤ وبفنزويلا سنة ١٨٤٥ ، وببوليفيا سنة ١٨٤٧ وبنيكاراجوا سنة ١٨٥٠ وبالارجنتين سنة ١٨٥٨ ، وبكوستاريكا سنة ١٨٥٩ وبجواتيمالا سنة ١٨٦٣ وبسالفادور سنة ١٨٦٥ وبيرو سنة ١٨٦٥ .

وهناك مثل جديد للاعتراف . ففى سنة ١٨٣٠ ، وعقب الثورة الفرنسية فى يوليه سنة ١٨٣٠ انفصلت بلجيكا عن هولاندا بعد أن كانت جزءا من البلاد الواطئة ، فاعترف باستقلالها فورا فى سنة ١٨٣١ بضمان خاص هو الحيدة التى كانت شرط حريتها ، أما هولاندا التى انفصلت عنها بلجيكا فلم تعترف باستقلالها الا فى سنة ١٨٣٩ .

فهناك اذن ظروف تكون فيها الدولة معترف بها من بعض الدول وغير معترف بها من البعض الآخر ، وفى الحق إن هذا المركز شاذ إذ ليس من المسلم به فى شركة جديرة باسم عصبة الدول ان يقوم فيها أعضاء يكون لهم صفة الشريك ازاء أعضاء ، ولا تكون لهم هذه الصفة ازاء أعضاء آخرين ، فتصور انك عضو فى ناد ازاء بعض أعضائه ولست كذلك ازاء البعض الآخر ، بل تصور انك عضو فى شركة تجارية مثلا وان لك هذه الصفة ازاء بعض الشركاء وليست لك هذه الصفة ازاء البعض الآخر فماذا تكون صلتك الاجتماعية بالشركة ؟ ان الصلة الاجتماعية هى صلة واحدة فاذا كان الانسان فى شركة سواء كانت ناديا أو شركة تجارية فلا يجوز الا أن يكون عضوا ازاء الجميع فى اللحظة التى يكون فيها عضوا ازاء البعض .

ولكن بما ان جماعة الدول ليست شركة بالمعنى الصحيح ، وبما أنها ليست منظمة ومرتبة ، ولكن بما أنها فى النهاية اسم على غير مسمى ، ومظهر دون مخبر ،

---

(١) Cortes

أوغرض اسمي أكثر مما هو حقيقة أو واقعة ، فان كل عضو من أعضائها يعمل كما لو لم تكن هناك شركة ، بل انه يعمل كما لو كان هناك مجرد مجموعة من شخصيات .

ان هـذه الشخصيات مستقلة ذات سيادة مطلقه ، ولذلك فلكل منها أن يزعم كما يشاء ان دولة أخرى جـديدة ظهرت فى عالم التاريخ حديثا مساوية له أو غير مساوية .

وفى هذه الحالة نرى النيـات السياسية تسخّر القانون لخدمتها : فالسيادة تُعتبر كظاهرة حق الدولة ، وهى ظاهرة لا مناص منهـا فى الداخل ، إذ لا يكون هناك سلطة عامة فى مقدورها أن تسرى على الجميع إذا لم تـكن صادرة عن سلطة عليا ، عن سلطة سـامية يليها تسلسل ارادات خاضعة لهـا ، وليس فى المقدور انشاء دولة تكون على الاقل جديرة بهذا الاسم إذا لم تـكن السيادة محورها ، مهما كان الاسم الذى يجود به عليها الوداعة الدولية .

ولـكن هذه السيادة إذا كانت تفرق بين الدولة والخاضعين لاوامرها وقوانينها فانها لا تصلح فى الناحيـة الخارجية الا لتحديد الدور الذى تلعبه الدولة فى جمـاعة الدول ، ان السيادة ضرورية للدولة لاداء واجبها الاجتماعى ، أنهـا الشرط الذى بدونه لا تستطيع أن تدخل فى عصبة الدول ، ولكن إذا ما تم دخولها كانت فى غير حاجة الى هذه السيادة ، أى الى هذا المميز الذى كان ضروريا لها قبل الانخراط فى هذه العضوية .

لقد كانت السيادة ضرورية للدولة حتى تتم رسالتها ، فاذا ما أحرزت السيادة أصبحت لا تستطيع الاعتراض بها الا على الخاضعين لها داخل حدودها ، اما ازاء الدول الاخرى فلا يمكن استخدامها ، ما دامت الدول الاخرى قد خولت نفس هذا السلطان .

ليس من الواجب أن نعتبر كل دولة سيدة نفسها فى الداخل سيدة فى الخارج ، إن للدولة فى الخارج جميع صفات السيد ، ولـكن لا مجال لسيادة بين شركاء فى جماعة دولية تساوى جميع اعضائها ولا سيا عصبة الدول ، ما دام لا تعالى لعضو على آخر ،

ولا سمو لعضو على غيره ، ولا زعامة لدولة على أخـرى ، ولا قيادة لدولة بالنسبة للآخرين .

على أن من الممكن أن تتصور جماعـة كبرى كتلك التى تصورها « ولف » بصدد تـكوين سلطة عليا فوق سلطة الدول (راجع الجزء الثانى من علم الدولة ص ٧٧ إلى ٨٦) ، ولـكن هذه الحالة ليست من الاحوال التى تزاول فيها الدول الحق ضد دول أخرى ، لان البحث عن سيادة كل دولة لا يكون فى عصبة الدول إلا عنـد قبول الدولة فى سلك عضوية هذه العصبة ، ولـكن بمجرد تمحيص هذا الشرط والعلم بتوافره والنطق بالقبول فى العضوية لا يكون بين الدول غير علاقة المساواة ، ذلك بأن منطوق السيادة يدل على أن لا تبعية لدولة نحو دولة أخرى ، وعنـدئذ يجب أن تتلاشى فكرة السيادة .

هذا ما يتطلبه التحليل القانونى . لـكن البحث الاساسى لم يكن فى البداية على هذه الصورة . فبعد أن تـكون فـكرة السيادة قد اتضحت فى الداخل يجنح إلى ان تشعر الناس بوجودها فى الخارج ، وبهذه الطريقة تمتد السيادة فى الخارج . فـكيف كان تأويل هذا الأمر ؟ أيكون هذا بمعنى أن لـكل دولة الحق فى أن تقرر ما تراه دون أن تتدخل أى ارادة أخرى غير ارادتها فى تـكوين قرارها ؟

وبناء على هذا الاعتبار وعلى نظرية السيادة ترى الدولة أن ليس لها ان تعترف بنظام جديد أو هيئة جديدة إلا إذا وجدته لائقا ، وهـذا أمر متعلق بارادتها الخاصة دون أى اعتبار قانونى . فاذا ما جاءها طالب يسألها الاعتراف به ، كان أمر قبوله موكولا اليها اى كان أمر تـكوين جماعة خاصة امرا خاصاً باحساس الدولة وعواطفها وميلها الخاص .

كيف يكون قبول طلب الاعتراف

ان هذا القبول أما أن يكون بمعاهـدة دولية ، واما أن يكون بتبادل الممثلين والمعتمدين السياسـيين أو الوزراء المفوضين أو السفراء فى شـكل جماعة خاصـة يبـدأ تـكوين جماعـة الدول تدريجياً بانضمام دولة بعـد أخرى . فالدولة تـكون

فى عصبة الدول عند ما تدخل فى الجماعات الخاصة للدول القائمة . وهى لا تدخل هذه الجماعات الخاصة إلا بعمل راجع إلى اختيار الدول الحر .

ولم ذلك ؟ لأن فكرة جماعة الدول أو عصبة الدول لم تتكون تماما كفكرة اجتماعية ،ولان الدول لا تزال مشبعة بفكرة غريبة هى ان سيادة الدولة تخولها حرية التقدير فيما يتعلق باى الدول يمكن أن تكون علاقاتها معها وفاق القانون الدولى ، أى وفاق القواعد الدولية التى تحدد السيادة .

وبهذه الطريقة تألفت سلسلة تقاليد تأثرت بالسياسة خاصة ، ورغبت دائما فى أن تحتفظ الدولة بحريتها ، وهكذا تكونت بعض مبادىء دولية امكنها بالمغالاة فى تقدير السيادة فى الخارج ان تخدم المطامع السياسية التى تتطلب دائما من الدولة الاحتفاظ بقسط وفير من الحرية العملية .

ولكن امام هذا المعتقد السياسى القائم على المشيئة الخاصة لكل دولة بالنسبة للاعتراف نجد معتقداً آخر قانونيا الزاميا اجماعيا ، لا شخصيا اجتماعيا ولا فوضيا .

ان الواجب يقضى باعتبار الاعتراف تسجيلا لواقعة ، وهذه الواقعة هى تكوين دولة جديدة .

فالاعتراف إذا كان بيانيا [١] ، أى إذا اقتصر على تسجيل ماهو واقع ، لتعذر أن يكون خاضعاً للمشيئة الذاتية ، ولفرض على دولة منذ اللحظة التى يفرض فيها على الاخرى ، والاخريات . وإذن فاذا كان الامر خاصا بتقدير حالة واقعة وفاق قاعدة قانونية لما امكن أن يكون هناك إلا حلا واحدا لهذه الحالة بالنسبة لجميع الدول ما دام الزمان واحداً .

واذن فمن الواجب ان يتم الاعتراف فى وقت واحد من قبل جميع الدول ، وهنا يكون الاعتراف مسألة اجتماعية . ولكن لكى يتم الامر على هذا المنوال يجب ان تلقى السياسة السلاح امام القانون ، وأن يصل التحليل القانونى للسيادة إلى معناها الصحيح فيكون حدها السلطة التى تنفذ فى الرعايا داخلياً ، ولا يكون لها أى

---

(١) Déclaratif

أثر تطبيق بالنسبة لمن فى الخارج ، حيث لا وجود للتبعية وانما لوجود للمساواة. وهذا ما تمشى الاعتراف فى سبيله خلال النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، ولكنهم ظنوا ان اتمام هـذا التطور يتطلب قيام عصبة الامم إلى جانب عصبة الدول ، الأمر الذى جعل نظرية الاعتراف تنتقل إلى حدما من الميدان السياسى إلى الميدان القانونى ، ومن المعنى الانشائى إلى المعنى البيانى ، ومن الاختيار إلى الالزام ، ومن الفرد إلى الكافة . اذا امكننا ان نستعيض بكلمة الفرد عن كلمة فوضى ، وبكلمة كافة عن اجتماع .

ومتى علمنا ذلك وجب ان ننتقل إلى المناقشات الفقهية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها.

الباب الثانى

المناقشات الفقهية

ميلاد الدولة والاعتراف بها

الفصل الاول

فى الشخصيات الدولية

الدولة هى أهم الشخصيات الدولية بطبيعتها، والدول هى التى يتألف منها ما نسميه جماعة القانون الدولى ،ومعنى هذا ان كلمةدولة وشخصيةدوليةقد يكونان بمعنى واحد أى أن كل دولة هى شخص دولى وان الدولة قانونا هى العضو الوحيد القادر على ان يستغشى الشخصية الدولية اى أهل لان يكون لها حقوق وواجبات فى القانون الدولى

اننا نعرف المنازعات واختلافات الآراء التى اثيرت منذ أمد بعيد حول التساؤل عما إذا كانت نفس الفكرة المترتبة على التعبير بدولة تتطلب ضرورة السلطان الاعلى (La suprema potestas - lepouvoir supréme) .أى السيادة من الناحيتين الخارجية والداخلية. ولكن هل فى الامكان التعبير بدولة عن جماعة ينقصها هذا السلطان الاعلى متى توافرت عدة شروط ؟

اننا بطرح هذا السؤال على بساط البحث نسلم إذن بنظرية السيادة ، ولكن مما لا شك فيه ان الرأى قد جنح أحيانا فى هذه الايام إلى اعتبار السيادة شيئا عتيقاً لا يجوز تطبيقه على حياة الدول العصرية ، غير أنه مهما كانت النتائج المترتبة على السيادة بعيدة عن التسليم بها فى أغلب الاحيان ، ومهما كانت مرونة هذه النظرية واستعدادها للتقلب والتغير ، فليس فى المقدور أبداً التجاوز عن السيادة ما دامت

هى المقياس الضرورى لبيان مختلف أنواع الدول والوحدات السياسية بوجه عام .

من الممكن التسليم بان يكون تحديد سيادة الدول تحديداً اراديا مستمداً من النتائج التى لا مناص منها ومن المرغوب فيها على أنها أثر من آثار النظام القادم للعالم داخل نطاق عصبة الامم . فسيادة الدولة فى المستقبل ستكون سيادة محدودة أو ضيقة ، لا السيادة الصلبة المعادية لكل تحديد جدى ، كما هو العهد بها فى هذه العصور والعصور السابقة التى شابها سوء النية بل سادها فى مختلف الجماعات ، ومع ذلك فلن يكون من الضرورى النزول عن فكرة ترك موضوع السيادة لانها تختلف فى مظهرها وشكلها عما كانت عليه فى الازمان الغابرة . فالسيادة فى شكلها المتطور الذى ستكون عليه داخل جماعة دولية هى التى ستجد دائما مجال تطبيقها بالنسبة للعلاقات القائمة بين أعضاء هذه الجماعة ، ومن الواجب أن نحسب حساب نسبية السيادة حتى نسلم بانه حتى إذا تغير موضوعها فهناك مع ذلك مجال للتفرقة بين الدولة سيدة نفسها وبين الوحدات السياسية عند ما تنقصها السيادة سواء أكانت دولة أم لا .

(راجع مقال المسيو بوليتيس (Politis) الوزير المفوض ووزير خارجية اليونان سابقاً والاستاذ الفخرى للقانون الدولى بكلية الحقوق بباريس المنشور بمجلة باريس عدد ٥ سنة ١٩٢٦ عن تحديد السيادة ، وراجع أيضاً الجزء السادس من سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات الاكاديمية الدولية الموضوع الاول وراجع الباب الرابع من هذا الجزء)

اهلية الدولة

ليس هنا مجال للتعمق فى بحث الموضوع النظرى الذى أثير فيما تقدم . فالنظرية التى لا تعترف بصفة الدولة لجماعة تنقصها السيادة يمكن على الاقل عند أول نظرة أن تمتاز بجلاء ودقة لها اعتبار وتقدير . فهل ليس من الجلى أن السيادة التى تتمتع بها كل جماعة هى مقياس الدولة بينما أية جماعة حرمت هذه السيادة لا يمكن أن تكون إلا وحدة سياسة Entité لا تنطبق عليها صفة دولة ؟

على أننا إذا نحن نظرنا للموضوع عن قرب فاننا نستطيع ان نلاحظ أولا ان هناك اختلافا فى النظر بعيداً بشأن المعنى الحالى للسيادة ذاتها، سواء من ناحيتى مداها أو آثارها . ثم ماذا يكون الشأن إذا نحن ناقشنا الموضوع الذى يبحث عما إذا كان من الواجب ان تكون السيادة مطلقة وصلبة ، أو إذا كان من الممكن قبول السيادة تافهة محدودة ؟ بل ماذا يكون الامر على الخصوص اذا نحن جزأنا السيادة وميزنا منها السيادة الداخلية والسيادة الخارجية أى ماذا يكون الشان لو أننا ميزنا بينهما على أنهما صفتان ليستا قابلتين ضرورة لعدم الانفصال ؟

ان النتيجة فى النهاية — سواء اتبعنا هذه القواعد النظرية أو تلك — هى ان الحياة الدولية والدستورية ذاتها تتطلب تعدد الاشكال والنظم التى يدعو قيام صنوفها إلى مصاعب كبيرة .. وأمامنا الدولة العهدية الاستقلالية (Confé dération) وأمامنا مختلف أنواع الاتحاد والتبعية وتبادل التبعية Interdépendance ، والالتزامات المترتبة على معاهدات واتفاقات، فهل لا نستطيع أن نلمس فيها أشكالا متباينة تمام التباين ومرتبكة لحد يصعب معه تحديد مهمتها وترتيب درجاتها ؟

وفضلا عن هذا فان هناك علاقات بين جماعات أو وحدات مختلفة تمتاز حقاً بخاصية تدعو إلى تعمد اجتناب بيان دقيق محدود عن مركزها القانونى ، حتى لنجد أن السلطات المتنوعة، فيها وتوزيع اختصاصها، وطبيعة علاقاتها ، قد تركت فى عالم الغموض ، فلنفكر فى الدول العهدية الاستقلالية أو فى الحمايات التى تلبس أثوابا متنوعة الاشكال كجميع المشروعات التى عرضتها انجلترا حتى الآن على مصر وتريد أن تفرض عليها واحد منها ، ولنفكر أيضاً فى الموقف العجيب للولايات البريطانية (Dominions) الذى يتحدى كل تحليل قائم على الاحوال القانونية العامة، لنفكر فى كل ذلك ونحن نسلم بأن من المسائل الصعبة العويصة أن نعرف ما إذا كانت علاقة ما بين وحدتين أو وحدات سياسية عديدة تمس أو لا تمس سيادة هذه أو تلك .

---

(١) اسماها صاحب الدولة على ماهر باشا دولة الاتحاد الاستقلالى

ونجد اختلاف الرأى كذلك اذا ما ارتبطت عدة دول بروابط وثيقة واردنا أن نعرف هل هذه الدول قد ارتبطت بالروابط العاديه لجماعة ما أم هل قد اصبحت وحدة سياسيه سامية، أى جماعة بالمعنى الصحيح (Un veritable universitas) سواء اطلق عليها اسم دولة عهدية مركزيه(Fèdèratio) [١] او دولة عهدية استقلالية Confédération او أى اسم آخر . ومع ذلك فان صعوبات كهذه قد تعرض حتى لو تم الاجماع على المعنى الصحيح لنظريه للسيادة

ان أهلية الدولة غالبا ما تكون خاضعة لقيود شديدة فى القانون الدولى ، فبينا نجد دولة خاضعة لاخرى من ناحية واحدة نجد دولة ثانية فى حالة تبعية لغيرها من نواح متعددة الخ ، وهنا تعرض مسألة البحث فيا اذا كان القيد قد تناول اختصاصات الدولة من الناحية القانونية Quoad jus ام تناولها من ناحية المزاولة والتمتع Quoad exercitium اى ان البحث يدور حول ما اذا كان جوهر السيادة ذاته قد مس أم ان السيادة على العكس بقيت تامة ، وانما مزاولتها وحدها هى التى تقيدت وحددت ، وبعبارة أخرى ان من الحالات ما يدعو إلى التساؤل عما اذا كانت علاقة ما ، أو اذا كان قيد ما أو ارتباط ما من الامور التى تتلاءم او لا تتلاءم مع سيادة الدولة التى توجد فى حالة كهذه .

فى السيادة

ومهما كان الامر فان النظرية المتفوقة اليوم ليست هى تلك التى لا تجعل من السيادة الصلب عنصرا جوهريا للدولة، فالبعض ، وهم هؤلاء الذين لا يريدون التخلى عن السيادة كصفة جوهرية للدولة ، يسلمون عادة بان هناك دولا ذات سيادة محدودة أو ضيقة أو موزعة الخ . ودولة كهذه توصف فى أغلب الاحيان بانها نصف سيدة ، وهناك على النقيض آخرون ، وهم الذين يتمسكون مبدئيا بالسيادة على اعتبارها ذات طبيعة مطلقة وغير قابلة للتبعيض ، وهؤلاء يكتفون بالتسليم فقط بوجود دول ليست سيدة وتوصف فى أغلب الاحيان بانها « مستقلة ذاتياً » (Autonomes) ، وفى

(١) اسماها دولة على ماهر باشا « الاتحاد المركزى »

كثير من الاحوال بل فى جميع الاحوال نجد هذين التعبير يؤديان الى نتيجة واحدة هى أن هناك دولا سيادتها نسبية أو معلقة على شرط أوموضع مناقشة

ولنضف الى ما تقدم أن ميثاق عصبة الامم يفرض وجود دول خاضعة أو تابعة لسلطان أعلى، اذ يتكلم هذا الميثاق فى مادته الاولى عن الدول والدومنيون (الولايات) والمستعمرات التى تحكم نفسها فى حرية ، فهو إذن قد أقام وزنا حتى للدول التى لا تحكم نفسها فى حرية . ومهما كان غموض هذا التعبير فمن الممكن أن نسلم بأن الميثاق يفرض قيام صنف من الدول تنقصها السيادة ولا تحكم نفسها فى حرية .

فاذا نحن أخذنا بالنظرية الاولى التى تنظر الى السيادة على أنها صفة لا تنفصل عن طبيعة نفس الدولة كان الغرض تقدير السيادةو تطبيقها تطبيقا صحيحاً لمعرفةمداها .

أما إذا نحن أخذنا بالنظرية الثانية ، تلك التى لا تنظر الى السيادة على أنهاصفة لا مناص منها ؛ كنا أمام مسألة تقضى بأن نعلم ما هى الصفات الجوهرية التى يجب أن تتوافر فى جماعة ليتم الاعتراف بها كدولة .

واذا كنا لا نريد أن ندخل هنا فى بحث الموضوع المتنازع عليه كثيراً ونعنى به موضوع المقياس القانوني لقيام الدولة ، فاننا معذلك نشاطر الرأى القائل بوجوب الاعتراف بان من الشئون الجوهرية للأمةأولاى بلد لتكون دولة وجوب أن يتوافر فيها سلطة عامة خاصة بها وأن تقوم هذه الامة فى النهاية على أساس من الارادة الاجتماعية للناس الذين ارتبطوا بصلات مشتركة .وإذا نحن قلنا إن هذه السلطة يجب أن تؤسس على ارادة عامة فلا نعنى بذلك على الاطلاق عصراً استبدادياً أو فوضيا ، بل بالعكس نعنى أن القوة الاجبارية للسلطة الخاصة لدولة يجب أن يقرها الشعب ، لانها سلطان يفرض نفسه على الافراد .

تكوين الدولة

ان الواجب يقضى فى سبيل تكوين دولة ان تتألف جماعة تملك سلطة فردية مستقلة ذاتياوليست ناشئة عن وكالة ، ومختلفة قانونا عن أية سلطةخارجيةعنها، وهذا ما نسميه النظرية الالمانية (Organhohet)وفى الحقيقة إن مايدعو الى اختلاف الرأى هو حقا الموضوع الخاص بما اذا كانت جماعة ما لها هذا السلطان أم لا . فاذا نحن

سلمنا هنا بان دولة ذات هيئات مستقلة ذاتيا دون أن تكون نيابية ، قد صارت تابعة لاخرى بحيث تعتبر قانونا مرتبطة بارادة الدولة العليا فاننا نصل أيضاً الى النتيجة القائلة بان من الممكن وجود دول تصل قيود اختصاصها بصفتها دولة الى درجة تقضى على أهليتها فى ميدان العلاقات الدولية .

فالدولة البسيطة Simple ou unitaire تستطيع ان تتحول الى دولة عهدية (Fédéral) دون أن يترتب على هذا التحول أى أثر فى الميدان الدولى ، ودون أن تقوم الدول الخاصة التى تتألف منها الدولة العهدية باشعار الدول الاخرى بوجودها الجديد ، لان الوحدة السياسية لم تتصدع فيما يتعلق بالعلاقات الخارجية .

وكذلك الشأن داخل الدولة العهدية . فاذا تألفت داخل حدودها دولة مستقلة ذاتيا فلن يتعدي أثر هذا التكوين الحدود القومية ، وتاريخ الولايات المتحدة ينطوى على أمثلة عديدة ، فدولة مستقلة داخليا فقط يمكن أن تكون تابعة لدولة سيدة نفسها بحيث تكون علاقتها الخارجية محمية أو بيد الاخيرة دون أن تستطيع الزعم شخصياً بأن لها من المركز أو الاهلية مايجعلها عضواً فى القانون الدولى ، ومركز قانونى كهذا نادر الا أن هناك أمثلة منها مركز فنلندا ابتداء من التحاقها بالروسيا سنة ١٨٠٩ الى ساعة تحريرها فى سنة ١٩١٨

اننا عندما نشير إلى حالة امكان جماعة تأليف دولة رغماً من أن الشخصية الدولية تنقصها نرى من اللائق مع ذلك أن لا ننسى أن كل دولة تحمل بين جنبيها بطريقة كامنة متحفزة صفة كونها عضواً فى القانون الدولى ، «ولهذا فان الدولة المستقلة داخليا لن تكون فى حاجة إذا ماتقطعت الصلاة التى كانت تعوق حريتها إلا إلى استرداد سلطتها ووظائف الدولة سيدة نفسها ، بينما الاقليم أو الجماعة التى تجردت من صفة الدولة يجب أن تبدأ أولا بأن تعطى نفسها هذه الصفة ، وهذا فارق إذا لاح أنه نظرى جداً إلا أن له أهمية كبرى . »

الشخصية الدولية والجماعات

ولكن هل من الممكن ، على الضد من ذلك ، أن تكون الشخصية الدولية

لجماعة لم تكتسب صفة الدولة ؟ ان الموضوع على جانب من الاضطراب ولذلك نكتفى هنا ببعض ملاحظات ، وأن نميز بين حالات مختلفة التكييف . فهناك أولا جماعات منظمة تعمل كدولة ، ولها علاقات جوهرية ولكنها تشغل مركزا خاضعا لجماعة أخرى،ومن الممكن هنا أن نتساءل عما اذا كان لهذه الجماعات الصفات الضرورية للدولة أم لا ، ويكفينا أن نلقى نظرة على المستعمرات البريطانية المستقلة التى تنمو نماءا عظيما عن طريق تطور يسبغ يوميا على دساتيرها حياة جديدة . فوحدة الهيئة العليا فى الوطن الاكبر والولايات (الدومنيون) بل العلاقات الرسمية الضرورية هى التى تحول نظريا دون اعتبار هذه الولايات كدولة بالمعنى الاصلى للكلمة. فمهما كانت سعة حرية العمل فى مختلف الميادين،سواء أكانت من الوجهة الداخلية أم الخارجية، ومهما كانت الاهلية للعمل وفاق القانون الدولى ضرورية لهذا ، فان ميثاق العصبة قد ميز فى جلاء بين الولايات (الدومنيون) والدول ، مع اعترافه للولايات بحق قبولها كعضو فى العصبة اذا ماتوافر فيها نفس الشرط المطلوب توافره فى الدول وهو الشرط الغامض المسمى شرط حرية حكم الذات .

ومما لاشك فيه أن فى الميثاق بعض نصوص تتعلق بأعضاء عصبة الامم ولا تتكلم إلا عن الدول كقوله « الدولة التى نبذت الميثاق » ، و « رعايا هذه الدولة ورعايا أية دولة أخرى » (مادة ١٦) وكذلك الاصطلاح : « دولة » المستعمل فى المادة ١٧ .

ولكن ليس من الواجب أن نستنتج من ذلك أن الميثاق قد محا الفارق الذى جاء فى مادته الاولى بين الدول والدومنيون (الولاية) ، ولا أنه قصر المادتين ١٦ و ١٧ على أعضاء عصبة الامم الذين هم دول حقا ، ذلك بأن استعمال هذا الاصطلاح — دولة — قد جاء من قبيل الايجاز والتعميم .

على أن سخاء الميثاق الذى قضى بقبول بعض أصناف من الجماعات فى عضوية عصبة الامم رغم أن صفة الدولة تنقصها قد امتد فتناول المستعمرات ، بما أن الميثاق قد خلق اصطلاحا متضاربا مع نفسه فى الواقع والحقيقة وهو مستعمرة « تحكم نفسها فى حرية » ولقد قلنا « متضارب » بما أن من جوهر المستعمرة أن لا تحكم نفسها فى حرية .

فليس الغرض من ذلك إذن إلا حرية محدودة جداً ونسبية، وحكومة خاضعة تحدد ختصاصها تحديداً شديداً في دائرة ضيقة .

ومهما يكن من الامر بالنسبة للمادة الاولى من الميثاق فان المستعمرة تظهر فى مظهر من هو على استعدادلان يكون أهلا للقبول كعضو فى العصبة ، ويترتب على ذلك أنه حتى المستعمرة يمكن أن تكتسب الشخصية الدولية حسب الميثاق باعتبارها عضوا فى العصبة .

ولكن الدومنيون (الولاية) والمستعمرة التي أصبحت عضواً في العصبة لا تستطيع بلا شك أن تعتبر نفسها بناء على هذه الصفة كشخصية دولية بنفس المعنى ونفس المزايا التي للدولة صاحبة السيادة، فالنظام المنحط لا يتنافر وصفة العضوية فى العصبة . ولنذكر أيضا أن هناك دولا لا تستطيع أن تعمل على أن تتجلى شخصياتها الدولية الا فى دائرة ضيقة غير أن الحقوق والواجبات التي يستمدها أعضاء العصبة من الميثاق وهم فى حظيرتها هى باختصار واحدة، سواء أكان الاعضاء دولا أم لا . ومن الواجب هنا أن نشير الى حالة شاذة سنعود اليها فيما بعد وهى أن القواعد الخاصة بميلاد الدول والاعتراف بها لا تطبق على أعضاء العصبة، أو هى تطبق وانما فى دائرة ضيقة جداً .

الشخصية الدولية

والاقليات

وهناك مسألة جديدة خاصة بالبحث عما إذا كان القانون الدولى يعترف للاقليات بالشخصية الدولية ، فقد عرفنا أنه قد حدث فى الايام الاولى التي انقضت بعد تكوين العصبة انهم اهتموا اهتماماً كبيراً بما إذا كانت الاقلية المشمولة بضمانة عصبة الامم يجب الاعتراف بها كنوع من شخصيات القانون الدولى مع التسليم بأهليتها المحدودة أم لا . واذا لم يكن فى المقدور التنبؤ بما سيصل اليه تقدم قواعد القانون الدولى الخاصة بالاقليات فى الايام المقبلة فأننا نستطيع من الآن أن نلاحظ أنه حتى إذا اعترف بشىء من الاهلية القانونية لاقلية قومية فلا يمكن أن يترتب على ذلك أنها شخصية فى القانون الدولى ، أى عضو ظاهر فى الجماعة الدولية .

وكذلك الاعتراف بصفة المحاربين للعصاة فى حرب أهليـة ليس من شأنه أن يترتب عليه أثر يكون من تلقاء نفسه مؤديا إلى جعل المحارب شخصية دوليـة . إذ الاعتراف يخول فقط الطرف المحارب أهلية محدودة فى دقة ومؤقتة بطبيعتها .

ولقد يكون من الجائز أن ينتهى النضال دون أن يتولد عنه دولة جديدة ، على أنه قد يكون الأمر بالعكس إذ يمكن لامة تواقة للاستقلال ، جوادة بمجهودها فى سبيل الحصول عليه أن تجد نفسها منذ اللحظة الاولى لبـذل نشاطها فى حالة مختلفة عما كانت عليه ، فعند ما تعترف دولة أو عدة دول فى صراحة تامة بوجود هذه الدولة يكون معنى ذلك أن هذه الدول تميل إلى أن تؤيد مطالب الدولة الجديدة وأمانيها أدبياً على الاقل ، وانها تعترف مقـدما بالدولة الجـديدة الى حـد ما ، ولـكن هذا الاعتراف الخاص المحدود فى دقة لا يكفى لانشاء شخصية دولية ، بل ولا يرمى حتى الى ذلك ، ولا يمكن أن يقام لهوزن الا إذا تم تشكيل الجسم الدولى نهائياً .

الصفة القانونية

لعصبة الامم

بعد أن بحثنا هذه النظمَ المنحطة عن الدولة من ناحية أو من أخرى ، نرى الامر يستوجب أن نعنى باختصار بالصفة القانونية للمجمع الدولى العام فى هذه الايام ونعنى به عصبة الامم .

ان الامر لا يتعلق فى الحق بشخصية ممتازة قانوناً ، فعصبة الامم هى بالدقة كما يدل عليها اسمها تـكوين اصطلاحى يترتب على اتفاق ، فهو لا يزاول سلطة خاصة تختلف عن سلطات أعضائه ، فكما انه ليس فى القانون الداخلى حد فاصل ثابت بين الشركات والطوائف ، كذلك من المستحيل أن نفرق بين النظم التى تتكون وفاق القانون الدولى ، أو نرتبها طبق قواعد ثابتة صلب . ورغماً من أن عصبة الامم ليست « دولة متفوقة » فانها مع ذلك تزاول وظائف خاصة بالشخصية الدولية ، كحق ابرام معاهدات وحق التدخل والمراقبة ، الخ ، فالمفهوم دون أقل صعوبة ان عصبة الامم بذاتهـا ليست شخصية ممتازة عن جماعة القانون الدولى ، بل انهـا لا تعيش

عيشة مستقلة ولا توجد إلا بفضل ارادة الدول التى تتألف منها ، فهذه الدول لم تخلق دولة جديدة ، وكل هذا واضح فى الظرف الحاضر ، حيث عصبة الامم ليست أهلا فى الواقع لاداء المهمات الجليلة التى أسند الميثاق اليها أمر القيام بها ، ولقد كان من الممكن أن لا يكون هذا الامر موضع مناقشة أيضاً ، حتى إذا كانت قوة العصبة وقيمتها الآن تتعادل تماماً والنيات الاصلية التى تشبع بها مؤسسوها ء

ان عصبة الامم تقوم على اتفاق دولى لم ينص فيه على وسيلة لفسخه بالمعنى الصحيح لكلمة فسخ ، ولكن من الجائز مع ذلك القضاء عليه بعمل يناقض هذا الاتفاق ، هذا فضلا عن ان نشاط العصبة متوقف على مبدأ الاجماع ، وحتى إذا عملت العصبة بمبدأ الاغلبية الى حد أبعد من المتبع الآن فانها لن تتحول كما يقولون عن موقفها الحاضر الى موقف « دولة متفوقة » Super - Etat بمعنى الكلمة ، ومع ذلك فمن الصدق أن نقول إن هذا النظام الذى تأسس فى بادىء الامر على المبدأ الفردى هو نظام له مغزاه فيما يتعلق بقيام العصبة ، وبناء على ذلك يكون انشاء عصبة الامم باق بحذافيره خارج النظرية الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها .

ليست الدولة والشخصية الدولية بمعنى واحد

وفى المقدور أن تستخلص من الملاحظات السابقة النتائج الآتية :

مهما كان غموض فكرة الشخصية الدولية ، ومهما كانت صعوبة تعريفها بدقة فمن الممكن مع ذلك أن نلاحظ أن فكرة الدولة وفكرة الشخصية الدولية ليستا واحدة ، وانهما لا ينطبقان على بعضهما تمام الانطباق ، فهناك فى الحقيقة شخصيات دوليه ليست دولا .

« وعلى الضد من ذلك ورغماً من أن الدولة هى الشخصية الدولية الهامة فان هناك دولا لا تظهر كأنها أعضاء فى الجماعه الدولية العامة ، وهى الدول التى ينقصها ما يسمى بالسيادة الخارجية نقصا تاما أو جزئياً .

وبناء على ذلك فاذا تكلم متكلم عن ميلاد الدول أمكن استعمال هذه الكلمة

بمعنى واسع أو ضيق ، وفى الحالة الاولى يكون التفكير فى الدولة على أنها دولة دون تميز بين دولة سيدة نفسها ودولة ليست سيدة نفسها ، وبذلك تدخل ضمن الدول حتى تلك التى لا يرجع ميلادها الى ميدان القانون الدولى .

وأما فى الحاله الثانيه وهى حالة المعنى الضيق لميلاد الدولة فالامر على النقيض لا يتعلق إلا بميلاد الدولة وهى الشخصية التى لا نزاع فيها تلقاء القانون الدولى ، ولقد يحصل أحيانا أن لا نميز التميز الضرورى بين الاحوال المختلفة التى يمكن أن تفرض بهذا الصدد ، ولذلك فان « فوشى » Fauchille (القانون الدولى العام سنة ١٩٢٢ ص ٣٠٢ Traité de drait international) وغيره معه قد خلطوا خلطاً عجيباً بين أنواع الدول عندما ذكروا انحلال الاتحاد بين أسوج (Suéde) ونروج (Norvége) سنة ١٩٠٥ على اعتباره حادثة أفضت إلى ميلاد دولة جديدة ، بينما كانت أسوج ونروج قبل الانفصال دولتين صاحبتى سيادة ارتبطتا فيما بينهما فى صورة اتحاد فعلى (union réelle) ، فنروج كانت دولة قبل سنة ١٩٠٥ بزمن طويل . ومن جهة أخرى فان « فوشى » عند ما تكلم عن ميلاد الدول ذكر دولة ارلندا الحرة رغماً من أن ارلندا لها نظام ولاية (Dominion) . وليس لها نظام دولة مستقلة بالمعنى الدقيق لهذا الاصطلاح .

فالمقياس الذى يجب أن نطبقه فى رأينا هو ما يأتى :

ان المعروف دائماً أن معنى « ميلاد الدولة » هو وقوع حادثة لها أهمية دولية .
وإذا كنا لما نصل الى التعريف الجلي فاننا إذا أخذنا هذا الاصطلاح بالمعنى الواسع نرى انه يعنى أن شخصية دولية جديدة ولدت ، وهذا يستخلص أيضاً من الارتباط الوثيق القائم بين ميلاد الدولة والاعتراف بها ، فالعمل الاخير هو من الاعمال الدولية الجوهرية ، وإذا كان من الممكن ان ميلاد دولة مستقلة داخليا (Etat autonome) ضمن دولة عهدية (Etat fédéral) لا يمس العلاقات الدولية إلا أن دولة كهذه تتطلب ولو ضمنيا شخصية دولية ، كما أشرنا إلى ذلك آنفاً . وفى الحق ليس دائما فى حين الممكن ان نبين إذا كان الموضوع خاصاً بميلاد الدولة بالمعنى الداخلى أو بالمعنى الدولى الضيق ، وعلى هذا المنوال قد رأينا بلغاريا والصرب ورومانيا وفيما بعد

بلغاريا أيضاً قد اجتازت مراحل مختلفة من الوجود لها أهميتها الدولية قبل ان تكتسب سيادة لا نزاع فيها من جميع النواحى .

أما ما يجب ملاحظته من الوجهة الخارجية فهو الأمر الآتى :

لكى يكون ميلاد الدولة عملا متعلقا بالقانون الدولى يجب أن يكون الأثر المترتب، قريبا أم بعيداً ، على هذا الحادث هو الاعتراف بهذه الدولة من قبل الدول القديمة ، سواء أكان اعترافا صريحا أم ضمنيا ، أما إذا استغنى مقدما عن اعتراف كهذا كما هو الشأن على الخصوص بالنسبة لدولة تولد وسط دولة عهدية(Etat fédéral) فان هذا الحادث لا يخص القانون الدولى أو على أية حال لا يتعلق به فوراً ، وهذا رغماً من أن هذا الحادث قد يترتب عليه فى المستقبل آثار فى الميدان الدولى ، كأن تخول السلطة المركزية فى الدولة العهدية دولها الخاصة فى يوم من الايام نوعا من الاهلية فى المادة الدولية ، فان الدول الاجنبية لا يسعها عملياً إلا أن تعترف بهذه الاهلية .

واذا كان ميلاد الدولة التى تنقصها الشخصية الدولية لا يحدث آثاراً خارج الدائرة الداخلية، فمن باب أولى أن لا يحدث أية أهمية بالنسبة للدول الاجنبية إذا ما تكونت ولاية (Dominion) داخل الامبرطورية التى تصبح هذه الولاية جزء منها ، فالولاية باعتبارها ولاية لا شأن لها بالقانون الدولى ، ولذلك كان من الضرورى القيام بعمل خاص فى الحالة التى يراد فيها تخويل أى ولاية نوعا من الانظمة الدولية .

ولقد شرح المستر . د . اللين (M - C - D - Allin) فى مقال هام عن نظام « الولايات » الدومنيون البريطانية فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن (جزء ٦ ٣ ص ٧٦٠) الاسباب التى دعت دول الحلفاء بعد الحرب الى أن « تمنح الولايات البريطانية اعترافا جزئياً على الاقل ، ثم لاحظ أن معاهدة فرساى قد اقتصرت على الدول صاحبة السيادة صراحة » وان « الولايات البريطانية لم تكن قد حصلت على الاعتراف القانونى بها كدول عالمية »

ولكن المستر اللين يقول أيضاً :

« ان النظام الدولى قد منح للولايات البريطانية منحا تاما بمقتضى ميثاق العصبة»

ثم أكد فى نهاية دراسته ان الولايات البريطانية دول « لم تصل بعد إلى أن تكون دولا ذات سيادة »

ويلوح لاول نظرة أن لا شيء يحول دون الكلام عن اعتراف دولى منح لولاية ما على اعتبار أن نوعا خاصاً من النظم الدولية قد منح لها ، ولكن بما أن الميثاق قد أبان فى وضوح الفارق بين الدول والولايات والمستعمرات فمن اللائق أيضاً أن نصر على انه عندما تخول ولاية نوعا من النظم الدولية لا يمكن اعتبار هذا العمل معادلا لاعتراف دولى بدولة جديدة حتى إذا كان عدد كبير من الدول قد اشترك فى منحة كهذه .

أما فيما يتعلق بالآثار المترتبة على قبول الدول والولايات البريطانية والمستعمرات فى عضوية العصبة فسنشرحها فيما بعد .

الفصل الثانى

ميلاد دول جديدة

ميلاد الدولةهو دائما واقعة تاريخية لا تتعلق ببعض شرائط قانونية ، ذلك بأن قواعد القانون لا تستطيع أن تضبط التطور التاريخى الذى يحدث انقلابات فى حياة الشعوب ، وهذه نظرية أخذت بها سنة القانون العام ، ومتى كان الامر كذلك فلا يمكن الغاء وجود دولة جديدة أو الحكم ببطلانها لمجرد أن السبب فى وجودها راجع الى عمل أو حادث مغاير للقانون .

فكم من مرة رأينا الحروبات والثورات والانتقاضات قد أثرت تأثيرا حاسما فى تكوين دول جديدة .

وكم من مرة أمكننا أن نلاحظ فى هذا الميدان أن مجرد حادث تاريخى بعيد عن القانون فى مقدوره أن يحدث تغييرات ليس فى الوسع منازعة صحتها القانونية .

فاذا نحن سلمنا بهذه النظرية القائلة بان ميلاد الدولة الجديدة ليس خاضعا لبعض شروط قانونية ، فما ذلك الا ليتسنى لنا أن نستنتج أن الاعتراف الدولى الذى هو أصلا عمل قانوني ليس من العناصر التى لا مناص منها لميلاد الدولة ، فالدولة تولد مستقلة عن أى اعتراف وسنبحث فيما بعد آثار الاعتراف بالنسبة للاهلية القانونيه لدولة جديدة .

المشيئة الانشائية

Volonté constructive

إن ما أوردناه آنفا ينطبق أولا على ميلاد دولة بالمعنى الدولى ، ولكن تكوين الدوله لا يتناول دائما نظاما ذا سيادة .

فاذا حدث مثلا داخل دولة عهدية (Etat fédéral) ان تكونت دولةمستقلة داخليا وفاق طريقة نظامية ، أى إذا تم ذلك وفاق عمل دستورى مفروض فيه قبول السلطة المركزية فمن واجب هذه السلطة أن تنسحب من ميدان العمل الى الحد الضرورى لكى تكون القوة المحركة (la force motrice) فى الوحدة التى ازمعت أن تكون دوله — أى الشعب — على قدرة يتم بها هذا العمل الانشائى والاختيارى ، فحتى عند ما يكون الغرض ميلاد دوله ليست معدة لان تكون شخصا دوليا فلا يكفى لتكوينها عمل صادر عن ادارة ويأتى من الداخل أو من أعلى فحسب بل لا بد للدولة وحتى لنصف الدولة الخاضعة لسلطان أعلى اتمام عمل جوهرى أولى وارادى يصدر عن المجموعة التى تكون الدولة الجديدة.

قد يكون هذا العمل بعيداً عن الملاحظه ، لان الاشكال والصور التى يتم على مقتضاها تكوين الدول تكون فى أغلب الاحايين غير محدودة تماما وغامضة بعض الغموض ، إلا أنه لا بد فى النهاية من إرادة منشئة ، لا بد من وضع يد ، وهناك يكون تطابق فيما يتعلق بهذه النقطة بين ميلاد الدولة صاحبة السيادة المعتبرة شخصية فى القانون الدولى وبين ميلاد الدولة التى ليست سيدة نفسها ولا يخرج انشاؤها قانونا عن ارادة الدولة العليا التى يجب أن تبقى تلك الدولة الجديدة خاضعه لها .

ومن السهل فى دولة عهديه على الخصوص أن نلاحظ عند ما تولد دولة خاصة ان الامر متعلق جوهريا بعمل اختيارى ، ولكنه مع ذلك عمل يتم وفاق النظام القانونى الذى أقامته السلطة المركزية . وإذن يكون هذا العمل عملا نظامياً وطبيعياً .

وسنبحث فيما يلى الموضوع الخاص بما إذا كان ميثاق عصبة الامم قد أراد أن يضيق دائرة احتمال التغييرات السياسية عن طريق تكوين دول جديدة وعلى الخصوص إذا كان هذا هو الغرض الذى يرمى الميثاق إلى تحقيقه بالنص الخاص بالمحافظة على الكيان الارضى والاستقلال السياسى لاعضاء العصبة .

وسائط تكوين الدولة

إن ميلاد الدولة الجديدة المعتبرة فى هـذه الازمان العصرية من شخصيات القانون الدولى يرجع إما إلى أعمال حربية وإما لاعمال سلمية ومن الجائز فى بعض الاحيان أن يكون هناك تنافس بين هاتين القوتين . ولـكن من الصعب على أية حال أن نضع ترتيباً نظامياً للوسائل المختلفة التى يمكن أن يتم بها ميلاد دولة، فقـد يحصل أن ينفصل إقليم بقوة السلاح من دولة كان خاضعاً لها قبل ذلك الانفصال، وبهذه الطريقة تكونت دولة البلجيك واليونان ورومانيا وصربيا وكثير من الدول الاخرى التى لا محل لذكرها هنا . ولقد كان من الواجب على بعض هذه الدول أن تجتاز مراحل مختلفة قبل أن تحصل على السيادة التامة .

فبلغاريا ورومانيا وصربيا قد ولدت كدول نصف مستقلة إذ بقيت خاضعـة للسيادة التركية ، أى أنها كانت دولة غير سيدة إذا سلمنا بتجزئة السيادة .

ولـكن رغما من هذا الانحطاط فى المرتبة فان هذه الدول قد اكتسبت من بادى الرأى نوعا من الاهلية الدوليـة ولذلك اعترف بها كدول رغماً من أن أول اعتراف لم يكن ينطوى على اعتراف نهائى تام . واذا نحن نظرنا الى هذه الدول من وجهة القانون الدولى علمنا أنها كانت تكوينات غير تامة فى أول مرحلة ، اذ تكونت على مراحل واعترف بها على دفعتين .

والحوادث التاريخيـة التى تبين هـذا التطور معلومة ، ولذلك فلا داعى إلى تفصيلها ، أما ميلاد البانيا فانه يرجع أيضـاً إلى حرب ، ولـكنها استطاعت أن تتكون كدولة بفضل معاهدة لندرا سنة ١٩١٣ حيث تركت الامبراطورية العثمانية للدول مهمة تسوية مركز البانيا دون أن تتكون بناء على نضال فى سبيل الاستقلال بالمعنى الصحيح لـكلمة نضال .

ما ترتب على الحرب العظمى

ولقد ترتب على الحـرب العظمى كنتائج ثانوية ، ولـكنها هامة ، أن وقعت

سلسلة حركات استقلالية منفصلة ومحلية ، تولد عنها ، أو ساعدت على أن يتولد عنها دول جديدة ذات سيادة .

والعناصر المختلفه التى ساعدت على ظهور هذه النتيجة هى عناصر مع ذلك مرتبطة بعضها ومتشابكة تشابكا غامضاً ، منها مرامى الدول المتحاربة التى بذلت جهوداً فى سبيل الاستفادة من أمانى العناصر القومية المستاءة ، وجهود الاقليات القومية فى سبيل التحرير من نير الاجنبى، والحركات الثورية ذات المرامى الاجتماعية والسياسية، ومساعى دول هامة تتألف من عناصر مختلفة الخ

فالاسباب التى تجمعت كانت متنوعة ، وليس من السهل أن نقيس أهمية هذا العامل أو ذاك ، ولكن مهما كان الأمر فقد حق ولا يزال يحق فى جميع الاحوال على أى عنصر قومى أن ينتهز الظرف المناسب السانح ليبذل بنفسه جهوداً فى سبيل انشاء دولته ، فالسلطة العامة الخاصة بالدولة قد أصبح من المفروض فيها الآن أنها صادرة عن اختيار وقوة منشئة متأصلة فى الدولة ذاتها ، ولا يجوز أن يفرض عليها قبول هذه السلطة العامة من الخارج مهما كانت أهمية القوات التى أمكنها أن تساعد على تكوينها واستطاعت أن تعمل على توافر الشروط الحقيقية الضرورية لا مكان تكوين دولة ، والتاريخ المصرى كما نعلم قد اشتمل على أحوال عديدة لها أهمية عظيمة جداً من هذه الناحية

لقد تجزأت الامبراطورية النمسوية القديمة تجزئة تامة ، وليس فى المقدور أن نعتبر أية دولة من الدول التى توزعت عليها أرض النمسا كوريثتها القانونية وفى مقدمتها دولة النمسا .

وبولونيا التى تألفت من أرض كانت تابعة فيما مضى لثلاث دول مختلفة لا يمكن اعتبارها من وجهة القانون الدولى كأنها استمرار بولونيا القديمة لأنها تكوين جديد .

أما بالنسبة لمملكة الصرب والكروات والسلوفين فان الموضوع مختلف عليه فيما يتعلق بما إذا كانت هذه الدولة نظام جديد أم هى الصرب القديمة ، ولكن

الطـريقة الرسميه المتبعة هى النظر إلى المملـكة الجديدة على انهـا استمرار الصرب القـديمة .

ولقد تولد عن انحلال روسيا القديمة كثير من الدول . فبعضها قد ولد جـديداً وبعضها جاء انبعاثا بالمعنى التاريخى ، أو انتقالا من دوله- مستقلة داخلياً إلى دوله- ذات سـيادة تامة .

أما فنلندا فانها ما كانت قبل تحريرها تؤلف مجرد وحدة جغرافية ولا اقليما ، وإنما كانت مستقلة داخليا،ولـكن ليس لها مع ذلك أى نظام اصلي،وهذا المركز قد خول لها فى سنة ١٨٠٩ عنـد ما استلحقت بالروسـيا لتكون تحت سيادة هـذه الامبراطورية . أما الاجراءات الاضطهادية التى اتخذت للقضاء على هذا الاستقلال الداخلي فلم يعترف الشعب الفنلندى أبداً بانها صحيحة ورفض الاذعان لها ، وفضلا عن هذا فان هذه الاجراءات لم يترتب عليها نجاح ظاهرى ، لان الحـكومة الروسية قد اضطرت فى موطنين(سنة١٩٠٥ وسنة ١٩١٧)إلى نسخ أعمال متعارضة مع نظام الاتحاد الروسى الفنلندى ومتباينة مع دسـتور فنلندا . وإذن فصفة الدوله- المستقلة داخلياً لم تمح . فاذا كانت فنلندا قد ولدت فى سنة ١٨٠٩ كدوله- مستقلة داخلياً ولا علاقة خارجيةلها تقريباً الا بواسطة الروسيا فانها لم تصبح شخصية دولية إلا بعـد مائة سنة (وقد اخطأ « رد سلوب » **Redslob** فى كلمته « النظام الدولى لدانزيج » (راجع مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢٦ص ١١) عندما أيد أكثر من مرة النظرية القائلة بأن فنلندا لم تـكن فى وقت ما تحت حكم القيصر

وعلى العـكس من ذلك فان اسـتونيا **Estonie** ولتونيا **Lettonie** ولتوانيا **Lithuanie** تمثل نظما جديدة للغاية ، وليس ذلك على انها دول ذات سيادة فحسب ، وانما على انها أيضاً جماعات دولية **Collectivités étatiqus** . فتحلل روسيا القديمة الذى ترتب على الحرب كما ترتب على القوات الانفصالية **Forces separatistes** التى عملت فى الداخل قد افضى أيضاً إلى اعلانات استقلال عديدة ، وبهذه الطريقة تمـكن بعض أجزاء روسيا التى لم يكن لها وجود دولى سابق من أن يعلنوا استقلالهم، وطالبوا بحقهم فى ان يسووا مركزهم فى حرية . ومما هو جدير بالعجب أن نلاحظ

أحياناً أن من الصعب أن نقول بصدد فرض معين إذا كان الأمر خاصاً حقاً باعلان استقلال صريح نهائى حاسم أم انه يتعلق بتصريح فرضى ومعلق على شرط أو مجرد ظلامة أو طلب صادر من أمة قصداً إلى تحقيق حقها فى تقرير مصيرها . ولكن كل ذلك يسهل شرحه متى علمنا ان الجمهورية الاشتراكية العهدية Fédérale السوفيتية الروسية قد اعلنت منذ الساعة الاولى حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، بما فى ذلك حق الانفصال التام مع اعتبار ان هذا الحق نقطة جوهرية من برنامجها السياسى فالأحوال التى يمكن أن تعرض هى الانفصال النهائى التام أو الاستيلاء على السلطة تفاديا من الخطر أو الفوضى الثورية أو تأليف جماعة عهدية فيما بعد ذلك .

ويمكن أيضاً أن نجد اعلانات من هذا القبيل تعلن حتى قبل أن يتكون الشعب دولة لها اراض محدودة ، وقبل ان يكون أهلا لأن يقود نفسه .

على ان بعض اعلانات الاستقلال لم تقترن بطلب الاعتراف أو لم يتبعها هذا الطلب . ويمكن أن نضرب مثلا على ذلك حالة « الكاريلي La Clarellie » الشرقية التى كان مصيرها النهائى موضع بحث هيئات عصبة الأمم .

وهناك أحوال اخرى كحالة « جورجيا » مثلا وحالة « الاوكرين » قد اعترفت بها الدول اعترافا قانونياً . ولكن الظاهرة التى أعقبت هذا الاعتراف لم تحقق الآمال فى حياة سياسية مستقلة ، وهى آمال ظهرت فى المجهودات التى بذلت، واعلانات الاستقلال التى اذيعت .

(راجع بالنسبة لجورجيا كتاب المسيو ميلو E. Milhaud — جورجيا وروسيا وعصبة الامم طبعة جنيف سنة ١٩٢٤ — وعن الكاريلى الشرقية راجع على الخصوص اراء الفقهاء شارل دة فيسشر Charle de Visscher ولى Lie وكنود Knud وفان در فلوجت Van der vlugt ودهشنال — وهولشتين de Stael - Holstein وقد نشرها وفد كاريليا سنة ١٩٢٣)

تكوين الدولة

بطريق هدم دولة قائمة

لقد رأينا ان الحرب التى تتفق أعمالها غالباً مع ميول قومية ومرام سياسية قد جاءت عاملا قويا فى سبيل تكوين الدول الجديدة، ولكن ميلاد الدولة كما شاهدنا ينطوى غالبا فى الوقت نفسه على هدم دولة قديمة. ويقع هذا عادة بانفراط وحدة الدولة التى تتقلص أجزاؤها لتكوين دول جديدة أو لتنضم الى دول قائمة . وقد يحدث هذا التطور فى الاتجاه المضاد . فتجذب هذه الدول الصغيرة دولة مركزية Etat-noyau تجذبهم اليها دون أن يكون فى المقدور الزعم بان الامر قاصر فقط على توسع من قبل هذه الدولة . ولنضرب مثلا ميلاد مملكة ايطاليا التى لا تزال الآراء مختلفة بالنسبة له . وسنتكلم فيما بعد عن تكوين الدولة المركبة التى يحتفظ أعضاؤها وهم فيها بوحدتهم السياسية فى الوقت الذى تتحمل فيه الدولة الكبرى انتقاص شخصيتها الدولية .

وأما فيما يتعلق بالاسباب السلمية التى تدعو الى ميلاد الدولة فمن الواجب أن ندلى ببعض أمثلة فذة

الاسباب السلمية

لتكوين الدولة

قد يحصل أحيانا ، ولكن بصفة استثنائية ، أن تولد دوله بالمعنى القانونى الدولى بعد توقيع اتفاق حبى بين هذه الدولة الجديدة والدولة صاحبة السيادة عليها ، وبهذه الطريقة تمكنت «ايسلندا» (Islande) من أن تكون دولة صاحبة سيادة رغما من أنها منضمة الى الدانمرك تحت حكم ملك واحد ، طبقا لنصوص وثيقة الاتحاد الرقيمة ٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٨ Forbundslov ولقد تعهدت الدانمرك بموجب هذه الوثيقة أن تبلغ الدول الاجنبية أمر السيادة التى اكتسبتها « ايسلندا » واعترفت بها

الدانمرك . فاجاب كثير من الدول على هـذا التبليغ ، اما الآخرون فلم يبدوا رأيا بهـذا الصدد ويلوح أن هنـاك مايدعو الى التسليم باعترافهم الضمنى (راجع
Sveindjovnson Den dansk - ialan dsk Forbundslov , 1925

ومن بين الاسباب السلمية التى أفضت الى ميلاد دول جديدة على مجرى التاريخ يمكن أن نذكر وضع اليد على منطقة شاغرة أو يقطنهـا فى أغلب الاحيـان سكان لم يبلغوا درجة من الرقى تسمح لهم بانشاء دولة . وعند مايتم وضع اليد المذكور رغبة فى تكوين دولة جديدة كما هو الشـأن فى الحـالة التى تهمنا هنا ، نجد أن المغير دون السكان الاصليين هو الذى يؤلف شعب الدولة،او هو الذى يأتى بهذا الشعب بالمعنى القانونى ، أى يأتى بالعنصر الانسانى الـكفء لتأسيس سلطة عامة وتأييدها . وهذا ماوقع بالنسبة لجمهورية ليبريا التى كونها عدد من العبيد المعتوقين الذين قاموا بهذا العمل تحت رعاية شركة أمريكية .

ولنذكر أيضا تأسيس جمهوريتين فى جنوب أفريقيا بواسطة سلالة المستعمرين الهولنديين ، فان نية تأسيس دولة فى هاتين الحالتين كانت جدية لذلك فانها أثمرت أثرها المرجو وقامت الترنسفال والاورنج.

على أن من بين« أنواع تكوين الدولة» مالم يكن جديا الى حد كبير . واذا قلنا ذلك فاتقاء للقول بان هذه التأسيسات كانت سخيفة لانها تقوم على الراجح على مطامع شخصية ، عوضا عن أن تقوم على ارادة عامة مهما كانت ضئيلة . فالقوة الحقيقية لم تـكن موجودة ، ولذلك فان مشروعات كهذه مرت سريعـا الى عالم الزوال ، ولم تكتسب مطلقا اعترافا دوليا .

وهناك صنف خاص يدخل فيه ماسمى بدولة الـكنغو الحرة أو المستقلة التى لم تـكن كما قال «فوشى» Fauchille بحق الا دولة خرافية مصطنعة.فهذا المخلوق السياسى المصطنع لم يكن دولة الا فى ظاهره.

أما موضوعا فـكانت دولة الـكونغو من الاملاك التابعة مباشرة لملك بلجيكا . لذلك فانها لم تمالك ان اختفت وزالت باعتبارها دولة مستقلة بنفس السهولة التى ظهرت بها فى الحياة السياسية .

ولكن اتباع وسيلة كهذه لتأسيس الدولة ليس فى حسبان أحد اليوم ، «لان من المقدر أن يكون مفروضا فى قاعدة السلطة العامة قيام ارادة وضمير قوميين. فدولة ما لا يمكن أن تتكون بطريقة خيالية محض ، ومستقلة عن ارادة السكان، أو على نقيض هذه الارادة ، ومع ذلك فاننا لا نستطيع أن نزعم ان السياسة الدولية تنكبت طريقة فرض التزام على سكان معينين رغبة فى أن يقضى هذا الالتزام الى المحافظة على سلطة دولية ، غير أن التجربة قد دلت على أن قيمة تأسيس كهذا من الامور المشكوك فيها جداً سواء عن ناحية قيمته أو استمراره .

مركز البلاد الواقعة

تحت الانتداب

ومن المتفق عليه فيما بين الدول القوية أن دولة تستطيع أن تكون نفسها عقب رقى شعب كان فيما مضى عاجزا عن أن يعيش عيشة سياسية استقلالية .

أما الاجراءات التى وضعها الاقوياء، ومن الواجب أن تتبع فى سبيل تربية شعوب لما تصبح قادرة على أن تقود نفسها بنفسها الى مستوى الحياة السياسية الخاصة فهى الاجراءات المذكورة فى المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم . ويستخلص من هذه المادة أن الطبقات القانونية المختلفة المنصوص عليها فيها ليست معتبرة إلا محطات مؤقتة فى طريق رقى الشعوب المشار اليها وبلوغها الغرض النهائى وهو تحريرها من وصاية مفروضة ،وصيرورتها قادرة على أن تحكم نفسها بنفسها فى حرية كدولة مستقلة .

ان نظام الانتداب نظام معتبر فى جوهره شكلا جديدا من السيادة والحكم يرتفع الى مستوى المستعمرات ودوائر النفوذ ، ولكن تطبيقه ليس عاما . وهذه احدى النتائج اللامنطقية التى أعقبت الحرب .. وهى نتيجة لم تقر ذلك الحق الكامن فى كل شعب وهو حق تقرير مصير كل وحدة قومية على أنه قاعدة عامة . ومع ذلك فان هذا النظام اللامنطقى لم يتقرر إلا على سبيل الاستثناء بالنسبة للمستعمرات أو المناطق التى انقطعت عن أن تكون تحت سيادة الدول التى حكمتها سابقاً .

ومهما كان من الامر فان مركز البلاد الواقعة تحت الانتداب هو بلاشك شكل

منحط عن النظام الدولى . ودراسة الانتداب لا تدخل اذن بطريقةمباشرة فىالنظرية الخاصة بميلاد الدول . ومع كل ذلك فان فى المادة ٢٢ من ميثاق العصبة نص جدير بدرس خاص ، ونريد بذلك الفقرة الرابعة التى قرر بها الميثاق تقدير بعض الجماعات التى وصلت الى درجة من الرقى تسمح بالإعتراف مؤقتا بوجودهم كدولة مستقلة بشرط أن يسترشدوا بنصائح ومساعدات الدولة المنتدبة فى ادارة شئونهم الى اللحظة التى يستطيعون فيها أن يقتادوا انفسهم بأنفسهم . وهذا ماوقع بالنسبة لبلاد كثيرة ولكن الاسترشاد الدولى معروف أنه الامر يصدر من القوى للضعيف أى أنه الحماية بعينها .

ان هذا النص غامض جداً ، وهو فوق ذلك ليس منطقيا . فالجماعات المذكورة معترف بها كامم وحتى كامم مستقلة . ولكن هذا الاصطلاح الغامض جدا (استقلال) سياسى ليس فى الحق مستعملا هنا بالمعنى المراد من نص المادة (١٠) من الميثاق حيث قد تحدد المعنى وضيقت دائرته بالمادة التالية التى خولت الدولة المنتدبة مهمة إدارة البلاد المذكورة . فبناء على نص المادة ٢٢ فقرة (٤) يكون هذا الوجود لدولة مستقلة معترف بها وجودا مؤقتا . ولكن ليس معنى ذلك يقينا ان هذا الوجود كأمة أو ان هذا الاستقلال النسبي المعترف به فى صراحة هو استقلال معلق على شرط ، بل من الواجب على العكس ان يكون المركز المنحط الذى عليه بلاد الانتداب بمثابة مرحلة انتقال واتجاه بهذه الشعوب فى سبيل الرقى المنشود للشعوب الخاضعة للوصاية وفى طريق الاستقلال الصحيح كما يزعمون . وهذا ما يستخلص من الكلمات الاخيرة فى الجملة القائلة «الى حين يصبحون أكفاء لقيادة أنفسهم وحدهم»

وفضلا عن ذلك فان الميثاق لا يصف حتى الطبقة العالية من بلاد الانتداب بأنها دولة ، ويظهر أنه قد ترك الباب مفتوحاً فيما يتعلق بهذا الشأن ، ومن الواجب تأويل ذلك على أن من الممكن أن تكون صفة الدولة لاحدى البلاد الخاضعة لهذا النظام أو لا تكون ، وعلى أية حال فمن قبيل انكار نصوص الميثاق وجحود الواقع تأييد أن بلداً واقعاً تحت الانتداب هو « صاحب سيادة » كما يقول بذلك البعض . (راجع

بالنسبة لسوريا ولبنان تقرير الجمعية العمومية السابعة لعصبة الامم عن أعمال المجلس الخ لاسيما النتائج ص ٦٤)

ومع ذلك فان الاصطلاح « أمم مستقلة » والفعل « اعترف » يدلان على أن هناك نظاما دوليا خلع على هذه الشعوب.

ركن الارادة

فى تأسيس الدولة

لقد قلنا ان ميلاد دولة جديدة مفروض فيه وجود إرادة قومية على أنها عامل ضرورى وإلا كانت الدولة خرافة ، أو ثمرة مصطنعة. ولقد رأينا أيضا بعض حالات ظهر منها أن هناك رغبة فى تأسيس دولة جديدة رغماً من أن شرط الارادة قد نقصها. ولكن يلوح لنا أن السياسة الدولية ليست دائما على استعداد لان تسلم بجميع النتائج المترتبة على ضرورة وجود ارادة اختيارية سابقة على تأسيس دولة ، ولنضرب لذلك مثلا حالة مدينة « دانتزج » الحرة ، فقد اشتملت المادة (١٠٢) من معاهدة فرساى على تعهد قطعه أهم دول الحلفاء والدول المشتركة معهم بأن يؤسسوا مدينة « دانتزج » باعتبارها مدينة حرة يجب أن تكون تحت حماية عصبة الامم . وإذا نحن أردنا أن تقتصر على التمسك بهذا النص وحده كان من الواضح أن مدينة « دانتزج » الحرة التى كان ولا يزال مركزها و نظامها القانونى موضع نزاع وخلاف فى الرأى هى مجرد مخلوق أنشأته الدول المذكورة دون أن يقوم على أساس من الارادة القومية .

ومع ذلك فان المادة (١٠٣) من الميثاق قد نصت على دستور للمدينة الحرة يضعه نواب ينتخبون بموجب قانون ويكون تحت حماية عصبة الامم ، وبهذه الطريقة توافر الى حد ما الشرط الذى يتطلب ضرورة وجود ارادة قوميا منشئة للدولة. و إذا لم يكن العمل الاختيارى هو حقا السبب المنشىء مباشرة للدولة La causa efficiens . فانه قد وجد فى التكوين على أية حال ، وإن كان وجوده قد جاء متأخراً عن القرار الذى اتخذه واضعو معاهدة فرساى

(راجع بالنسبة لمسألة دانتزج النظام الدولى لدانتزج لبكسيوم Picciom بالمجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢١ والموقف القانونى لاقليم دانتزج لماكووسكى Makowski بالمجلة المذكورة سنة ١٩٢٥ . والنظام الدولى لدنتزج بقلم ردسلوب Redslob بمجلة القانون الدولى سنة ١٩٢٦

ميلاد الدولة العهدية الاستقلالية

وهناك أنواع أخرى من الدول تثير مشاكل نظرية تستحق دراسة من ناحية المادة التى تشغلنا ، واذا نحن راعينا التقسيم العادى نرى أن الدولة العهدية الاستقلالية Confédération الجرمانية من سنة ١٨٢٠ الى سنة ١٨٦٦ ليست بذاتها دولة عالية لانها لاتخرج عن جماعة من عدة دول أو شركة بمعنى الكلمة، ومتى كان الامر كذلك وكانت الدولة العهدية الاستقلالية بمعنى الكلمة لاوجود لها الا باعضائها فان قيام جماعة كهذه لاتفيد أن هناك ميلاد دولة .

ومع ذلك فنظراً لتعقد الحياة الدولية واستحالة رد مختلف مخلوقاتها الى صيغ محدودة دقيقة ، فمن الممكن أن يكون تكوين هذه الدولة العهدية الاستقلالية من ناحية السياسة الدولية معادلا بوجه التقريب لميلاد دولة جديدة .

ان الدولة العهدية الاستقلالية ليست بذاتها دولة ، وإذن فليست بذاتها شخصية من شخصيات القانون الدولى ، ولكن علاقات الدول المتعاهدة فيما بينهن وتلقاء الدول الاجنبية يمكن أن تكون بحيث تعمل هذه الدول وتعامل على أن كل منها وحدة من الوجهة الدولية .

فالقانون يعمل حساب الحاجات العملية ولا يعتبر نفسه كمرتبط باعتبارات منطقية محض ، وبهذه الطريقه تجد الدوله العهديه الاستقلاليه رغم صفة كونها شركة تؤلف وحدة دولية Une unité internationale أو تعامل على الاصح كأنها وحدة دولية من نواح معينه على الاقل .

ولكن رغماً من هذا نرى من الواجب أن نصر على أن هذه الدولة العهدية الاستقلالية ليست بذاتها دولة قائمة بنفسها ، واذن فلا يجوز أن نشبه

تكوين مثل هذه الجماعة بميلاد دولة. وحتى لو جاء الاعتراف الدولى عقب قيام دولة عهدية استقلالية لما ترتب على ذلك ان نلزم أنفسنا بان نرى فى هذا الاعتراف اعترافا بدولة جديدة ، ذلك بأن الاعتراف الدولى لا يترتب فقط على ميلاد دولة ، بل قد يترتب على حوادث أخرى كأن يكون الأمر خاصاً بالاعتراف بتغيير فى الحكم أو بتوسع فى أملاك الخ ، وإذن فمن الممكن جداً أن تحصل دولة عهدية استقلالية تألفت حديثاً على تصريحات باعتراف أولى يمكن ان يكون منطوقه متفاوتاً فى الدقة دون أن يؤدى هذا مبدئياً وقانوناً إلى معنى الاعتراف بدولة جديدة.

ميلاد الدولة العهدية المركزية

ولكن الدولة العهدية المركزية Bundcsstaat - La Fédération هى على الضد مما قدمنا دولة بمعنى الكلمة وشخصية من شخصيات القانون الدولى فتكوينها يكون ميلاد لدولة جديدة متى تم بطريق الجب الناقص Absorption incomplète لبعض دول وجدت سابقاً كدول ذات سيادة حتى وان كان الدول الذين نالهم نقص فى سلطانهم Capitis diminutio بدخولهم فى سلك دولة عهدية مركزية Fédération قد كانوا قبل ذلك مرتبطين بميثاق دولة عهدية استقلالية Confédération فمن الجائز أن تتحول من عهدية استقلالية إلى دولة عهدية مركزية بطريقة لا تلحظ تقريبا ، ودون أن يؤدى ذلك إلى اى اعتراف صريح ، وهذا ما لا يمس مع ذلك واقعة تكوين دولة جديدة أى مساس.

أما اذا كان تأليف دولة عهدية مركزية على النقيض مما تقدم قد جاء نتيجة ميول مركزية أى اذا تم بطريق تقلص الوحدة بحيث تتحول دولة بسيطة Simple ou uuitaire فلا يكون الامر خاصا اذن بميلاد شخصية جديدة دولية ، وانما يكون خاصا بتعديل داخلى يتم ضمن نطاق دولة قائمة.

على أن من المدهش أن نرى وقوع خلط فى الحالات المختلفة التى يمكن أن تعرض بهذا الصدد. ومن هذا القبيل ماوقع فيه فوشى Fauchille (جزء أول ص ٣٠١ وما بعدها) عند ما عدد الاسباب المنشئة لكيان الدولة ، حيث ذكر كما قدمنا

انفصام عروة الاتصال العملى الذى حصل فى سنة ١٨١٤ بين أسوج Suède ونروج Norvège وانتهى فى سنة ١٩٠٥ . وهذا خطأ محض نظرا لان الغرض فى هذه الحالة كان قيام الاتحاد Union بين دولتين صاحبتى سيادة .

فنروج بعد انفصالها من أسوج لم تسأل الدول الاجنبية اعترافا بالمعنى الصحيح، نظراً لانها كانت تعتبر نفسها قبل الانفصال دولة ذات سيادة ليست فى حاجة الى تأكيد كهذا ، فهى لم تسأل الدول الا أن يريدوا سريان علاقات دبلوماسية معها ، وهذا ما يتطلب الاعتراف بواقعة دولية من مرتبة أخرى ، وهو الاعتراف بانحلال الاتصال الذى تم فى سنة ١٨١٤ .

عن استمرار الدولة

لقد وجدنا عندما بحثنا بعض أمثلة عن التغييرات فى حياة الدولة أن الشك يحوم فى بعض الاحيان حول معرفة ما اذا كانت دولة ما يجب اعتبارها كدولة جديدة بالمعنى « القانونى » أو كاستمرار دولة قامت فيما مضى ، وفى حالة كهذه يجب أن نعول على النظام السياسى بمجموعه وحذافيره قبل وبعد التحول وعلى النيات التى أوحت بالاصلاح الذى تم ، ونبحث فيما اذا كان نفس جوهر الدولة الاصلية لا يزال مستمرا فى الدولة المتحولة الخ ، كما يجب أيضا أن نقدر قيمة العوامل النفسية والعقيدة التى كونها الرأى العام عن الحوادث التى تمت ، مع العلم بأن ليس هناك احتمالات على الاطلاق لوضع قواعد عامة لتحديد الآثار القانونية للتحول . من الجائز أن تظهر مسائل على هذه الطبيعة عند البحث فى تكوين دولة مركبة Etat Composé اذ مما لا شك فيه أن وحدة دولة عهدية مركزية Etat fèdéral لا يطرأ عليها أى تغيير اذا تكونت فى داخليتها دولة جديدة تكون عضواً بها ، أو اذا اندمجت دولتان من أعضائها فى بعضهما

ولكن من الجائز على العكس من ذلك أن يقوم اختلاف فى الآراء عند ما يحدث انفصال Sécession يعقبه انسلاخ Séparation جزء من الدولة صاحبة السيادة ، غير أن المفروض هنا هو استمرار الدولة واستمرار وحدتها بعد أن

تضعضعت بسبب هذا الانسلاخ ، أما النتيجة العكسية وهى عدم استمرار الدولة وعدم استمرار وحدتها فلا يكون الا اذا بررها تحول جوهرى تام.

وهناك جماعات من الدول يقضى مركزها المترتب على التحول الى بعض مسائل لاتخلو من أهمية ، ومن اللائق هنا فحص حالة ذات طبيعة غريبة ، وهى حالة جمهورية السوفييت ؛ فمهما كانت نظرية القانون الدستورى للاتحاد الجمهورى الاشتراكى السوفييتى ضيقة الانتشار فان من الواضح أن فقهاء هذه الدولة يرون فى هذا النظام المرن دولة عهدية مركزية Fédération على طبيعة خاصة ، على أن هؤلاء الفقهاء يقرون هناك لكل دولة بحق الانفصال (Sécession) والقدرة على الانسلاخ (Faculté de se séparer) ولكنهم اذا كانوا قد اعترفوا بمبدأ الانفصال الا أنهم أحاطوه بقيود تجعله لا يتحقق تقريبا . (راجع فيما يتعلق بالقانون السوفييتى : النظرية السوفييتية والقانون الدولى بالمجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢٦ ص ٧ على الخصوص. ويانيف Yanef دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية سنة ١٩٢٦ بقلم ميركن جيتز بفيتش Mi kine Guetzevitch

ان النظريات العامة للفقه السوفييتى تجعلنا نسلم بوحدة الاتحاد بشرط استمرار الروسيا فيه . أما بالنسبة للاعضاء الخارجين منه فلا بد لهم من طرح مسألة الاعتراف على بساط البحث فيما يتعلق بالدولة الجديدة ، ومهما كان الامر فان مسائل كهذه تكون أهميتها فيما يتعلق بالاعتراف أقل من أهميتها فيما له مساس بنظرية ارث الحقوق والواجبات الخاصة بالدولة ، وهى مسائل لا داعى لفحصها الآن ، ولنقتصر هنا على القول بان الدولة لا تستطيع بمحض مشيئتها الاستبدادية أن تعتبر حسب مصالحها الخاصة أن تغييراً ما يطرأ على كيانها معناه تضحية وحدة الدولة ، فالدولة لا يمكنها استبداداً أن تتفادى قانون استمرار شخصيتها ، ولا تستطيع عمداً أن تستند على تغيرها أو تحولها لتتخلص من التزامات دولية .

ميلاد الدولة وعصبة الامم

من الواجب ان نتساءل هل ميثاق عصبة الامم غير القواعد القانونية الخاصة بميلاد الدولة الجديدة فى الميدان الذى يمكن فيه للنظام القانونى للعصبة أن يحدث أثره؟ إن الواجب يقضى علينا بهذه المناسبة أن نتساءل أولا عما اذا كان الميثاق انشأ صفة لمصلحة الشخصيات الجنسية Individualités ethniques أى صفة قانونية (Titre juridique) يمكن أن تستند عليها وحدة قومية Unité nationale أو هيئة (Organisme) أو جماعة ما رغبوا فى الحصول على صفة الدولة أو على الشخصية الدولية بأية حال على النحو الذى عليه أى عضو من أعضاء عصبة الامم .

اننا نعلم بناء على المادة الاولى من ميثاق عصبة الامم أن كل دولة أو « ولاية » دومنيون أو مستعمرة تحكم نفسها فى حرية يمكن أن تقبل كعضو فى جمعية الامم . ومن الخطأ أن نرى فى هذا النص ما رآه « فوشى » Fauchille (جزء أول ص ٣٥٠) من أنه اعتراف بحق الامم فى تقرير مصيرها . وفى الحق إننا بعيدون جداً عن رأى « فوشى » الذى يقرر أن للعصبة أن تقدر « مشروعية العرائض التى تقدمها الوحدات السياسية أو الجنسية Entités politiques ou ethniques الراغبة فى أن يكونوا أعضاء فى الجماعة الدولية » لأن العصبة . وبعبارة اصح الجمعية العمومية للعصبة ليس لها ان تقيم نفسها قاضيا يفصل فى مزاعم جنسية pareilles prétentions ethniques كهذه ، إذ ليس للجمعية العمومية بناء على الميثاق أن تقدر ، حسب الانصاف والآداب الدولية ، صحة الامانى القومية المختلفة ، بل إنها على النقيض من ذلك تفصل بناء على مقاييس صريحة فيما اذا كانت وحدة Entité متكونة كدولة أو دومنيون أو مستعمرة يجب قبولها كعضو أولا .

ولنلاحظ على الخصوص أن ليس للجمعية العمومية للعصبة أن تفصل فى الموضوع الخاص بما إذا كانت وحدة جنسية جديرة بأن تكون حرة وأهلا لحكم نفسها بنفسها ، وانما هى مختصة فقط بأن تفصل فى قيام تلك الصفة التى يشير

اليها الميثاق بقولة : « التى تحكم نفسها بنفسها فى حرية » . واذن فالميثاق يفرض أن هذه الصفةالتى حددهاالنص السابق الذى لاشية فيه من الدقة اطلاقا متوافرة فى الوحدة التى ترشح نفسها أو هى متوافرة فيها الى حد بعيد ، ولكنها غير تامة ، وكل ماجاز للفقهاء ان يقولوه هو أن الميثاق قد أراد أن يسهل رقى الجماعات الجنسية فى سبيل الاستقلال السياسى بطريق نظام الانتداب مع أن هذا النظام من شأنه أن يعوق الطبيعة الانسانية،لانه لايخرج عن استعمار مبرقع . فهل ستصل عصبة الامم الى تسهيل صادق ؟إن الامر مشكوك فيه كثيراً . على أن هناك أولا اعترافا بالوحدة ولكنها وحدة فقدت استقلالها على الاقل من الناحية الفعلية ، وهناك أمم تطلب عبثاً تدخلا مخصوصا لاعادة استقلالها أو على الاقل لضمان الاستقلال الادارى الذى يسمى فى بعض الاحيان بالموطن القومى

عصبة الامم وتضييق مبدأ تكوين الدولة

ثم هل النظام القانونى لعصبة الامم قد ضيق من جهة أخرى احتمال تكوين دولة جديدة والاعتراف بها ؟

اننا نعلم أن المادة (١٠) من ميثاق العصبة تلزم أعضاء العصبةباحترام الوحدة الارضية والاستقلال السياسى لكل عضو والمحافظة عليهما من أى اعتداء خارجى وحتى فى الحالة التى لاتنجح فيها عصبة الامم فى رد الاعتداء أو منع احتلال أراضى أحد الاعضاء احتلالا ربما يكون كليا ، يجب على الاعضاء الآخرين أن لا يعترفوا بهذا التغيير الواقعى على أنه نهائي وصحيح قانونا ، فاذا كانت احد النتائج المباشرة لهذا الاعتداء الغير المشروع هى أن تقوم دولة جديدةفعلى أعضاء العصبة أن يرفضوا بصفتهم أعضاء ، الاعتراف بهذه الدولة الجديدة التى جاء وجودها متناقضا واطيب المرامى التى تريد المادة العاشرة ضمان حصانتها ، بل إن من الواجب عليهم ان يبذلوا قصارى جهدهم لاعادة الحالة الى النصاب الذى كان قبل الاعتداء . ولقد يحصل ان لايكون للاعتداء الذى كانت ضحيته تلك الدولة العضو بالعصبة أهمية كبرى من وجهة تكوين الدولة الجديدة ، وأن تكون أهميته قد اقتصرت على تسهيل هذا

التكوين . فنى هذه الحالة يكون من الواجب تمحيص جميع الظروف تمحيصاً نزيها لتحكم العصبة بما إذا كان بقاء الدولة الجديدة يتلاءم أو يتناقض وهذا النص الاولى الذى يضمن سلامة كيان الدولة الارضى واستقلالها مادامت عضوا بالعصبة .

ولكن هل الميثاق يلزم أعضاء العصبة بالمحافظة بانفسهم على شخصيتهم الدولية؟ مما لا شك فيه ان من المفروض عليهم رد الاعتداء الخارجى ، ولكن هذا لا يمنعهم من الاجتماع ولا من ان يكونوا من انفسهم وحدة وان يجبوا بعضهم البعض بارادتهم ومحض اختيارهم . كما ان لاى عضو أيضا ان يقبل انفصال جزء من أراضيه لتكوين دولة جديدة ، فاذا اعترض الاعضاء الاخرون على تحول كهذا فلا يكون ذلك بناء على نصوص الميثاق ، وانما يكون لاسباب سياسية يحتمل ان تترتب على تعاقد خاص .

الفصل الثالث

الاعتراف بدول جديدة

لفكرة الاعتراف رسالة كبرى فى ميدان العلاقات الدولية ، وهى فكرة بمثابة أصطلاح يستعمل لمعان مختلفة ، ولذلك ترى بعض الدول « تعترف » بقاعدة قانونية أو بنظام قواعد ، نظرا لانه لا وجود لسلطة عليا فوق الدول تستطيع أن تفرض عليها قواعد قانونية ، كما قد تتفق دولتان أو أكثر على « الاعتراف » باختصاص هيئة دولية الخ .

ومن الواضح أن الاعتراف الذى يمكن وصفه بأنه « اعتراف تشريعى » (١) ولا يستند إلا على قواعد القانون الدولى وحدها له طبيعة خاصة تنحدر عن نظرية الاعتراف التى سندرسها هنا ، فاذا وضعنا هذا التحفظ نصب أعيننا جاز إذن لنا تعريف الاعتراف الدولى بانه عمل من جانب واحد تؤيد به دولة حالة أو وجود هيئة أو نظاماً أو تغييراً يتم فى ميدان العلاقات الدولية او تقبل به هذه الحالة ، أو هو بعبارة واسعة المعنى بقدر الامكان : حكم ايجابى يصدر من جانب واحد عن حالة أو وجود هيئة أو نظام أو تغيير يتم فى ميدان العلاقات الدولية .

ولشرح أهمية الاعتراف فى العلاقات الدولية يجدر بنا أن تقدر النعرة الذاتية التى تتحكم فى الدول ، نظراً لأن الدول ذات السيادة لا تعترف بسلطة ممتازة أو متفوقة فى مقدورها أن تفرض عليهم ارادتها . وفى الوسع ان نلاحظ ان الدول باعتبارها أعضاء فى عصبة الامم هى على الراجح مستعدة عن طريق التفسير والتأويل لان تجعل نصوص الميثاق التى تخول العصبة شيئا من التفوق عديمة الجدوى ولا ضرر منها .

فعدم وجود هيئات مشتركة مختصة باصدار قرارات ذات نفوذ عام ، وكذلك تطبيق القضاء الدولى تطبيقاً ضيقاً للغاية قد أديا الى عرض المسائل الخاصة بمركز

Reconnaissance législative (١)

قانونى أو نظام دولى الخ على دولة أو عـدة دول على انفراد لتقضى بقرارها فى هذا الشأن .

ومع ذلك ، فـكلما تقدمت الجماعة فى سبيل التنظيم أمكن أن تحل القرارات المشتركة محل التقدير الفردى لـكل دولة ، وبناء على هذا فان صفة العضوية فى عصبة الامم تخول بقرار من الجمعية العمومية يصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء .

موضوع الاعتراف وأشكاله

اننا إذا تكلمنا عن الاعتراف الدولى فلا نتكلم عنه على أن أمامنا وثيقة محدودة دقيقة متناسقة . فالاعتراف وثيقة يمكن فى القـانون الدولى أن يكون موضوعها وقائع وحوادث مختلفة ، ولقد علمنا أن ميلاد الدولة الجديدة ليس وحده كل ما يمكن أن يكون موضوع وثيقة الاعتراف ، فالتـكوين السياسى الذى لا يتألف منه دولة سامية ، وانما يكون مجرد شركة بين دول يمكن أن يكون موضع اعتراف من قبل دول أجنبية ، وكذلك الشأن فيما يتعلق بوحدة سياسـية لا يدل تركيبها على صفة الدولة يمكن الاعتراف بها على أن لها نظام خاص له أهمية دولية محدودة ، وكذلك فى الوسع الاعتراف بتغيير النظام الدستورى أو قيام حكومة جديدة عقب ثورة مثلا ، هذا إلى أن فى القانون الدولى أيضا ما يسمى اعتراف بطرف محارب .

ونجد فى النهاية ان تاريخ الحرب العظمى صار منبع نماذج جديدة للاعتراف الدولى ولنذكر على سبيل المثل الاعتراف بالامة مقدمة للإعتراف بالدولة

ويمكن أيضا أن نذكر منذ الآن شـكلى الاعتراف اللذين أدخلا حديثاً على القانون الدولى أو حددا حديثاً وهما الاعتراف القانونى (de jure) والاعتراف بالواقع (de facto) ، وهما عمـلان فى غاية الغموض فيما يتعلق بمعناهما ، لانهما اعترافان ينطبقان بلا تمييز دقيق على الدولة والحكومة ، ولذلك فانهما قـد جعلا نظرية الاعتراف وتطبيقها مجالا للاضطراب .

قيمة الاعتراف

إن بحث مختلف أشكال الاعتراف الدولى فيما يتعلق بما يهمنا سيكون موضع بحث طويل فيما بعد أما الآن فالامر الذى يعنينا هو أن نلاحظ ان الاعتراف بالدولة يؤلف من هذه الناحية النقطة المركزية، اذن يكون الاعتراف بالحكومة مرتبطا ارتباطا وثيقا الى حد ما بالاعتراف بالدولة ،وأما الاعتراف بطرف محارب وعلى الخصوص الاعتراف بامة فمعناه فى أغلب الاحيان مرحلة أولية سابقة على الاعتراف بدولة جديدة الخ . وفى الحق إن الاعتراف بالحكومة مسألة لا تتعلق بوجود الدولة وإنما تتعلق باهلية الدولة للعمل . وإذن فمسأله الاعتراف لها اتصال بمسأله مزاولة السيادة ،ولكن ليس معنى ذلك أن الاعتراف الدولى يكون دائما مرتبطا بقيام دولة جديدة ، حيث من الجائز أن يكون مستقلا، غير أن من اللائق فقط أن نبين أن الاعتراف فى أغلب الاحوال يتعلق بتكوين الدولة الجديدة بصفة مباشرة وبصفة غير مباشرة .

وعندما نبحث الاغراض التى ترمى اليها أعمال الاعتراف يمكننا أن نلاحظ اختلافات هامة فيما يتعلق بالآثار القانونية للاعتراف،فالمسألة تنحصر إذن فى النقطة الخاصة بمعرفة ما إذا كانت آثار الاعتراف انشائية Constitutif أو بيانية déclaratoire: بالنسبة للنظام أو الموقف القانونى الذى يستند عليه الاعتراف فى حاله معينة .

ولنضرب مثلا الاعتراف بحكومة صدرت عن ثورة ، ووصلت الى الحكم فى دولة كانت منذ أجيال عديدة معتبرة شخصية دولية . فحكومة كهذه لن ينازع أى فرد فى أن أساسها ذاته ينحصر فى السلطة التى تتمتع بها وفى الاعتراف الداخلي الذى حصلت عليه من شعب الدولة المذكورة . وكل ما يمكن أن يدور حوله البحث فى هذه الحالة هو ما إذا كانت هذه الحكومة أهلا حقيقة لان تزاول سلطة عامة يخضع لها الاهالى بصفة عامة أم لا ؟ فاذا كانت الحكومة قادرة على ذلك اعترف بها وفاق العرف الدولى كحكومة فعلية للبلاد ، وعندئذ تستند وثيقة الاعتراف على

حاله قائمه ، واذن يكون الاعتراف بالحكومه ذا طبيعة بيانية Déclaratoire بلاريب وليس ذا صبغة انشائية Cons titutif لان الوثائق الدولية لا تنشىء حكومات، وانما تعتمد الحكومة كهيئة معبرة عن جماعة .

ومما لاشك فيه أن الفارق الذى أقاموه بين الاعتراف بالواقع (De facto) والاعتراف القانوني (De jure) تلقاء حكومة يمكن أن يكون بطبيعته مؤديا الى اخفاء الصبغه الحقيقية للاعتراف اخفاء الى حد ، ولكن مما هو حقيق أيضاً ان الاعتراف ليس هو الذى ينشىء الحكومة ، فالحكومة موجودة ولكن قدرتها على العمل تقوى وتتدعم وتتسع بسبب الاعتراف .

ولكن الامر ليس واحداً فيما يتعلق بالاعتراف بصفه طرف محارب (Partie belligerante). فواقعة الانتقاض وحدها لا يمكن أن تكون سبباً فى سند دولى ، وانما الاعتراف هو الذى يكسب العصاة هذه الصفة ، واذن فالاعتراف يأخذ فى هذه الحالة الصبغة الانشائية

اثار الاعتراف

وماذا يجب أن يقال هنا فى النهاية عن الطبيعة القانونية Caractére juridique للاعتراف الذى يهمنا هنا وهو الاعتراف بدولة جديدة ؟ هل أثار هذا الاعتراف انشائيه أم نيابية ؟

لقد قام الخلاف الشديد فى الآراء حول هذه النقطة ، ولكنه فى الواقع خلاف خاص بالشكل دون الموضوع .

فالذين يخصون الاعتراف بالطبيعة الانشائية يؤيدون أن الاعتراف وحده هو المولد للدولة . أو ان الشخصية الدوليه متوقفه على الاعتراف .

وهنالك آخرون قد صاغوا النظرية القائلة بأن موضوع الاعتراف قاصر على السيادة الخارجية للدولة الجديدة .

وهناك أيضاً من كبار الشراح من يصر على التمسك بالطبيعة الانشائيه للاعتراف ويمكن أن نذكر من بينهم « انزيلوتى » Anzilotti و « كافاليرى » Cavagliéri

وجيا Gemma وفوشى Fauchille ومور Moore وتريبيل Triepel وشارل ده فيسشر De Visscher وآخرين

ولكن هناك من جهة أخرى خلافات كثيرة بين هؤلاء الشراح فيما يتعلق بالحجج والاسانيد والنتائج نظراً لان البعض يتمسك بان الاعتراف لا يحدث آثاره الانشائية إلا فيما يتعلق بصفة العضوية فى الجماعة الدولية ، بينما هناك آخرون يعربون فى وضوح متفاوت عن الرأى القائل بان وجود الجماعه ذاته على أنها دولة معلق على اعتراف الدول بها .

ولقد صرح « له نورمان » Le Normand ضمن دراسة هامة عن الاعتراف فى القانون الدولى ان الشخصية القانونية الدولية للدولة لا وجود لها قبل الاعتراف « ومع ذلك فان غلاة أنصار نظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف أنفسهم لم يستطيعوا أن يسلموا بتفوق الواقعة على الشكل ، والجوهرى على الثانوى ، ولهذا فان « جما » Gemma قد غير نظريته الخاصة التى لاحت فى بداية الرأى صلباً إذ عاد فقال بحق .

« ان واقع الدولة مفروض على الدول الاخرى لأنهم سيرون أنفسهم فى النهاية أمام مركز مكتسب ولا نزاع فيه سواء برضاهم اورغما منهم » .

أما الاستاذ « اريك R., Erich فانه لا يتفق إلا مع الرأى الذى لا يقر بأى أثر للاعتراف إلا إذا كان بيانيا ، واليك الاسباب التى يعتبرها حاسمة فى هذا السبيل .

ان هناك قرينة لمصلحة الصيغة البيانية المحض للاعتراف ، إذ تعترف الدولة فى الحقيقة بشىء موجود ، فعند ما تعترف حكومة أجنبية بدولة جديدة نراها لا تعمل - إلا ان تقر بهذا الاعتراف انها أمام امر واقع ، أى أمام نظام منتظم يلوح لها ان لا وجه للنزاع فى وجوده ، فهى تعترف به لانه موجود ، ولا تعترف به أملا فى أن يستكمل وجوده ، وهذا لا يمنع أن يكون الاعتراف ملزماً للمعترف بمراعاة موقف معين لم يكن ملزماً باتخاذه نحو نفس الدولة قبل اعترافه .

ومن الواجب التسليم بان هذه الحجة المستنبطة من طبيعة الاعتراف ليست

حاسمة ، إذ من الجائز ان يكون لكلمة «اعتراف» تطبيق أوسع من هذا ، ومن الجائز حقاً الاعتراض على ذلك بان الاعتراف بطرف محارب هو حقاً انشائى بالمعنى الدولى .

والملاحظات السابقة تنطبق خصوصاً على حالة الاعتراف الضمنى ، فهب دولة تبرم معاهدات مع دولة جديدة دون أن يسبق ذلك وثيقة اعتراف دولى خاصة ، فان هذه الدولة تقيم بهذه الطريقة علاقات دبلوماسية بينها وبين الدولة الجديدة ، ولكننا لا يمكننا أن نفهم من ذلك انها تريد أن تقول بان هذه الجماعة قد اصبحت شخصية دولية بالمعنى المطلق أو بالمعنى السبى لزاما ، بناء على هذه الاعمال ، ولكنها إذا كانت قد أقامت هذه العلاقات ، فلانها رأت بناء على عقيدتها ، ان هذه الجماعة قد صارت شخصية دولية ، أما الدولة الجديدة فانها لا تستخلص من ذلك نتائج عملية .

ويتضح هذا جلياً فى الحالة التى يكون من الواجب فيها على الدولة المطلوب منها الاعتراف تقدير الجماعة السياسية ومعرفة ما إذا كانت أمام نظام متوافر فيه صفة الدولة ام انها أمام حكومة تكونت دون أن تتألف دولة بالمعنى الصحيح .

ان مسألة الاعتراف بدولة حديثة أو الاعتراف فقط بحكومة ليس من المسائل الاستبدادية ، لان الموضوع لا يتعلق باعتبارات سطحية ، وإنما يتعلق ببحث خاص بتقديرات واعتبارات موضوعية جوهرية ، فالدولة التى يصل اليها طلب اعتراف يجب أن تتأكد من ان الامر خاص بحكومة حتى لا تخدع فتعترف بدولة فى الوقت الذى يكون الأمر خاصاً بحكومة بما أن الدولة لم تتكون بعد وبما ان الاعتراف وحده لا يمكن أن يخلقها .

اما إذا كانت الظروف تدل على ان دولة جديدة تكونت فليس للدولة المطلوب منها الاعتراف أن تجعل وجود الدولة الجديدة وهمياً برفضها الاعتراف بها كدولة ، حتى وان لاحظت أن أمامها أمر خاص بالاعتراف بحكومة فعلية .

ولقد أيد الشراح نظرية قائلة بان اعتراف الدول الاخرى يكوّن الدولة الجديدة على انها شخصية دولية ، كما هو الشأن بالنسبة للحياة الداخلية حيث القوانين

العادية تخلق الاشخاص بالمعنى القانونى . ولكن من الواجب الاعتراض على هذه النظرية بان قوانين الدولة لا تستطيع أن تخلق الاشخاص كالطبيعة من ناحية عقائدنا العصرية على الاقل . فهؤلاء هم شخصيات بموجب طبيعتهم ذاتها وفيهم الاهلية للحقوق والواجبات، والشخصية الطبيعية مزدوجة مع الشخصية القانونية . ولقد قال « ده لوتير » De Louter فى كتابه «القانون الدولى الوضعى» Le droit international Public positif جزء أول ص ٢١٧) بحق « ان القانون الدولى لا يخلق ولكنه يجد من يخضع له كأشخاص قانونية ، مثله كالقانون الخاص يجد أمامه من يخضعون له فى شكل أشخاص طبيعيين » . وفى الحق ان القانون الداخلى ليس له مهمة إلا ان يحدد اختصاصات الشخصية الطبيعية . وأهليتها للعمل ، والدائرة القانونية التى تعيش فيها . وإذا كانت قوانين دولة ما تقيد أهلية بعض أشخاص طبيعيين أو تنازع فى شخصيتهم القانونية فان هذه القوانين تكون مغايرة للطبيعة ،

كذلك الحال فى القانون الدولى ، حيث ترى الدول ذات السيادة أشخاصاً داخل نظام العالم القائم بحكم طبيعتهم ذاتها . ومما لا شك فيه ان البحث الخاص بتوافر العناصر الضرورية لقيام دولة فى الجماعة التى تزعم هذه الصفة ليس سهلا ولا جلياً كما هو الحال بالنسبة للتحقق من ميلاد شخص طبيعى .

ان تاريخ ميلاد الدولة بمعناه القانونى ليس من السهل تحديده دائما ، وتاريخ الاعلان الرسمى للاستقلال ليس المقياس القاطع المطلق لهذا التحديد ، ومن الجائز أن يحوم الشك حول المسألة الخاصة بمعرفة ما إذا كانت الوحدة entité التى تطلب صفة الدولة هى فى الحقيقة دولة تشكلت نهائيا ولها حدود معينة تعييناً كافيا ونظام ثابت ومتوافر فيه جميع الشروط الضرورية للحياة املا . فالمطلوب فى هذه الايام أن تقوم الدولة علي اساس غير شهوة الفرد ، المطلوب هو أن تكون الدولة أكثر من بناء مصطنع (humunculus) إذ يجب أن تؤسس الدولة على ارادة شعبية أو قومية مهما كان شأنها ضئيلا .

ومما لا شك فيه أن تقدير شرط كهذا لمن الشئون التى تدعو إلى اثارة

اعتبارات سياسية دون أن يكون الاعتراف بناء علي ذلك من الاعمال الاستبدادية التي ترجع إلى شهوة الدول وانانيتها .

ومهما كان الرأى الذى تكونه بصدد معرفة ما إذا كان يوجد فى بعض الاحوال واجب قانونى يحتم على الدول الاعتراف بدول جديدة فان من الواضح أن الدولة التي تشذ لا يمكن أن تكره على الاعتراف . وإذن يصبح الامر قاصراً على العمل برأى « جيما » القائل بان وجود الدولة الجديدة يفرض نفسه على الدولة التي أبت الاعتراف . وبعبارة أخرى ان من الواجب أن يترتب على وجود الدولة أثار تلقاء الدولة الاخرى الشاذة رغماً من موقفها السلبي ولا اهمية إذا ترتب ذلك فى وقت قريب أم بعيد .

وإذا كان من الواجب أن نسلم بأن الاعتبارات السياسية تلعب دوراً هاماً فى مسألة الاعتراف ، فليس فى الامكان مع ذلك ان نعلق تكوين الدولة على موقف تتخذه ازاءها هذه الدولة الاجنبية أو تلك مسترشدة فى ذلك بدوافع خاصة :

وهناك من يتمسك على الخصوص بان الدولة الجديدة لا يكون لها وجود كعضو متساو مع اعضاء جماعة الدول المتمدنة ما دامت هذه الدول ذات السيادة لم تعترف بها ، حيث ان الشخصية الدولية التى تترتب على الاعتراف لا يكون لها وجود.

ومع ذلك فمن الواجب اليوم ان نميز بين الاعتراف كدولة والاعتراف كعضو فى جماعة القانون الدولى،فكيف نزعم أن تركيا واليابان والصين وفارس لم تكن دولا ذات سيادة قبل ان يعترف بها كأعضاء فى هذه الجماعة ، ولهذا فانهم يتكلمون عن اعتراف جزئى عند ما يمنح الاعتراف لدولة دون أن يكون هذا الاعتراف سببا فى تخويل الدولة اهلية عضو مساو للدول الاخرى فى الجماعة الدولية .

الطبيعة البيانية للاعتراف

Caractére déclaratoire de la reconnaaissance

وهناك أسباب اخرى تنهض لمصلحة الطبيعة البيانية للاعتراف ، فهب ان دولة تبذل جهدا فى سبيل الحصول على اعتراف دولى ، ولنفرض أن دولا اعترفت بها بلا شرط ولا قيد ، وأن دولا أخرى من بينها الدولة التى كانت صاحبة السيادة على طالبة الاعتراف لا تزال تصر على اتخاذ موقف سلبى ، وان دولا تقف وسط الطريق ولا تعترف بالدولة الجديدة الا اعترافا بالواقع (de facto) ، وأن البعض اعترف بها ضمنا ، ولنفرض فى النهاية أن هناك دولا فى أقصى الارض ليس بينها وبين الدولة الجديدة أية علاقة أو كان بينها وبينهم علاقات تامة لا تدعو الى اعتراف صريح أو ضمنى تصدره هذه الدول من تلقاء نفسها ، ولنفرض كل ذلك ولنتساءل ونحن نطبق نظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف ماذا يكون تاريخ ميلاد الدولة فى احوال كهذه على اعتبار انها عضو فى الجماعة الدولية ؟ اننا لو اعتبرنا صدور الاعتراف الدولى نقطة حاسمة فى وجود الدولة لوجب علينا ان نعرف أولا هل هذا الاعتراف هو الاعتراف النهائى الحاسم المسمى بالاعتراف القانوني de jure الذى يترتب عليه كل الآثار تلقاء وجود الدولة ام انه اعتراف بالواقع وفيه الكفاية ؟

على أنه قد يحصل أحيانا ان تقع حالة غريبة كأن تصل الى الدولة الجديدة اعترافات بالواقع بعد أن تعترف بها دولة أو عدة دول اعترافا قانونياً ، وعندئذ تكون النتيجة طبقا لنظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف ان تساور الحيرة الفقهاء فتتضارب الآراء . ولذلك رأينا البروفسور « جيما » Gemma يدلى بتحفظ عند الكلام عن الحكومات الفعلية Gouvernements de fait — راجع مجموعة دراسات سنة ١٩٢٤ جزء ٣ ص ٣٣٤ — اذ يقول : « ان الاعتراف بالدولة يخلع عليها الشخصية الدولية ويمنحها صفة كونها عاملا من عوامل القانون ولو تلقاء الدولة التى اعترفت بها .

ولقد لاحظ الاستاذ «جوجنهيم Guggenheim بحق (ص ١٣ من كتابه (Beitrage Zur Volkerrechtlichen Lehre Vom Staaten Wechsel) ان الآثار المختلفة المترتبة على وثائق الاعتراف فردية ، فكل وثيقة من هذه الوثائق لا تحدث أثارا الا تلقاء دولة واحدة .

ومن اللائق هنا أن نضيف الملاحظة الآتية وهى أنه « إذا كان الاعتراف العام أو ما يقرب من الاعتراف العام ضروريا لتولد دولة جديدة كشخص دولى فماذا تكون اذن طبيعة العلاقات التى أقامتها الدولة الجديدة واحتفظت بها مع الدول التى اعترفت بها قبل الموقف الذى نشأ عن الاعتراف العام ؟

ان الدولة عندما تتكون داخل دائرة جماعة القانون الدولى التى لا نزاع فيها فلا يكون خضوعها أو عدم خضوعها للقواعد العامة للقانون الدولى راجعا الى محض مشيئتها ، اذ لا بد من واحد من أمرين فهى إما أن تكون ضررورة دولة عضوا بالجماعة الدولية ، وأما ان لا تكون كدولة ، فاذا فرض وتكونت فى أوربا مثلا دولة جديدة خارج دائرة القانون الدولى فان أمرا كهذا يكون سخيفا ، ويكون القول بان القانون الدولى لا ينطبق عليها قبل حصولها على الاعتراف الدولى قولا غير صحيح، بل بالعكس إن الادلة التى أقامتها على أن لديها نية اتباع القانون الدولى تكون حقا سندا يسهل لها سبيل الحصول على الاعتراف، ومتى كان الامر كذلك وكان لا بد من الاصرار على التمسك بالأثر الانشائى للاعتراف ، وقعنا بسهولة فى مخالب النظرية المتطرفة التى ترمى الى تعليق ميلاد الدولة على شرط الاعتراف الدولى المطلوب .

ان نفس طلب الاعتراف، وكذلك بحث طلب الاعتراف يدلان على أن الجماعة المعنية قد اعتبرت حتى الآن خاضعة للقانون الدولى بوجه عام ، فالاعتراف لا يتم الا داخل القانون الدولى . فاذا جاء رد الدولة المطلوب منها الاعتراف ايجابيا كان معنى ذلك أنها تعتبر الجماعة التى طلبت الاعتراف كدولة وجدت قبل ذلك ، ولهذا فان من المؤكد ان أى دولة أجنبية لا تتأخر عن جعل الدولة الجديدة مسئولة عن الأعمال المخالفة للقانون اذا هى ارتكبتها قبل أى اعتراف .

ولنضف الى ما تقدم الملاحظة الآتية :

ان الزعم بأن هناك اعترافا مجرد من الأثر فى الحال كما قيل فى الازمان الماضية أو اعترافا بالواقع أو حتى اعتراف بحكومة تقوم لانشاء دولة فيما بعد ، ان كل هذه الاعترافات ذات الاتصال بالقانون تساعد على أن تثبت لنا ان من المستحيل على الاطلاق ان تتكون دولة جديدة خارج القانون الدولى ولا سيما فى الظرف الذى تكونت فيه داخل حدود العالم المتمدن ،أى منذ اللحظة التى اعلنت فيها بنفسها استقلالها وحققته إلى اللحظة التى يجب اعتبارها دولة معترف بها . ومتى كانت لاتستطيع خلال هذه الفترة انتجرد نفسها من الواجبات القائمة على القانون الدولى العام كان من الواجب ايضاً ان لا تحرم من جميع الحقوق ، واذن فليس للدول الاجنبية ان تعاملها على انها خارج أقطار القانون الدولى رغماً من انها لم ترتبط بها بعلاقات عادية .

سريان الاعتراف على الماضى

ولنشر هنا إلى سريان أثر الاعتراف على الماضى الذي كانت فيه القوات المنشئه الفعالة تعمل حقاً على خلق الدولة أو خلق شخص دولى بمعنى آخر .

انسريانهذا الأثرعلىالماضى يكون لغزاً من الالغاز إذا نحنأصررناعلى التمسك بنظرية الطبيعة الانشائية للاعتراف . وإذا نحن جعلنا هذا الامر مبدأ كلامنا لاصطدمنا بمصاعب لا يمكن تذليلها عندما يكون الامر خاصاً بقياس الآثار المترتبة على الاعتراف بالواقع والاعتراف القانونى .

فاذا كان حقاً أن الاعتراف انشائي بالنسبه للحقوق والواجبات الخاصةبالدول الجديدة لكانت النتيجه المنطقية اذن هى أن الاعتراف النهائى المسمى بالقانونى هو وحده الذى يمكنه أن يمنح هذه الاهلية . ولما كانت العادة الدولية تؤدى حتما إلى النتيجة العكسية ، فالاعتراف المسمى اعترافا بالواقع يكون فى الحقيقه بلا أهمية تقريباً إذا كانت الصفة المذكورة ،أى الشخصيه الدولية ، لاتملكها الدولة الجديدةبطريقة لا نزاع فيها الا منذ لحظة الاعتراف بالواقع على الاقل

ولكن هذا لا يخل بأن الاعتراف بالواقع معتبر كعمل يمكن سحبه بشروط معينه كما سنبين ذلك فيما بعد .

ويلوح لنا بغض النظر عن سريان أثر الاعتراف على الماضى أن من البدهى أن موقف الدولة الجديدة لا يصل قبل الاعتراف بها الى مجرد موقف فعلى . ولقد لاحظ فردردس Verdross مثل هذا الرأى بحق (ص ٢٧٥ من قاموس القانون الدولى Worverbueh eDs Volkerrechts

ويصر سلفيولى Salvioli على التمسك بالصفة المطلقة لهذه الاهلية « إذ مهما كانت دائرة حقوق الدولة التى لم يعترف بها ضيقة فانها حقوق تكفى لانبات شخصيتها (راجع Iriconscimento degli Stati — الاعتراف بالدولة لسلفيولى . مستخلص من مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢٦ ص ٤٦)

شروط الاعتراف

وبناء على ذلك تكون النتيجة التى لامناص منها أن نسلم بالصيغة البيانية للاعتراف . وغاية ما فى الامر يكفى أن نلاحظ جيداً أن الاعتراف الفردى يؤدى الى اثار عملية هامة بين الدولة المعترفة والدولة المعترف بها بدون أن يكون هذا الاعتراف ملزما الدول الاجنبية الزاما مباشرا ان تتخذ موقفا معيناً .

ولم يستطع أحد ان يبين لنا فى الحقيقة الصيغة الصحيحة لجماعة أعلنت نفسها كدولة ، ونظمت نفسها قبل الاعتراف بها ، إذا كان الدول لا يريدون قانونا أن يروا فيها دولة فى الوقت الذى يعتبرونها كذلك من ناحية القانون الدستورى وحده دون القانون الدولى . (راجع هوبزا Hobza الجمهورية التشيكوسلوفاكية والقانون الدولى) لقد كتب هذا الفقيه فى مجلة القانون الدولى (سنة ١٩٢٢ ص ٣٠٩) مقالا ، تحت عنوان جمهورية تشيكوسلوفاكيا والقانون الدولى ، رمى فيه الى وجود جوهر الاعتراف لدولة فعلية فى قيام « هيئة تشتمل على هذه الشروط الثلاثة وهى أرض وأمة ونظام ذى سيادة »

أما قيامها القانونى فيتطلب الاعتراف الدولى علاوة على ذلك ، ولكن هذه الصيغة ليست مما يتجلى معه الموقف أو تذلل معه الصعاب .

ويجب أن نشير هنا أيضا الى حالة عجيبة ، هى حالة تلك الجماعة التى تطلب الاعتراف بها دوليا ، وقد كانت دولة مستقلة داخليا قبل اعلان استقلالها ، ولكنها كانت تابعة لدولة أقوى ، فى حالة كهذه لا تثار مسألة الأثر الانشائى للاعتراف بالنسبة لوجودها كدولة ، ولكنه يثار فيما يتعلق بشخصيتها الدولية .

وفى النهاية نجد شراحا « كريفيه » Rivier (مبادىء القانون الدولى جزء أول ص ٥٧) وفوشى « ص ٣٠٦ » يظنون أن فى مقدورهم تبيان طبيعة الاعتراف بقولهم إن دولة لم يعترف بها لها فقط التمتع بالسيادة الخارجية التامة . ولكن من المعلوم ان التمتع بالسيادة الخارجية لا يكون الا بعد الاعتراف ، مادام الامر خاصا بالعلاقات الخارجية مع الدول ، والا فاذا نحن سلمنا بالتمتع بالسيادة الخارجية لوجب أيضا أن نسلم بشخصية الدولة الجديدة . أما أن الدولة لا تستطيع قبل الاعتراف ان تزاول اختصاصات الدولة ذات السيادة فهو قول لا يقوم على شىء من الصواب ، وفيما تقدم الكفاية لاثبات ذلك ، ولكن كل ذلك لا يتنافى واهمية الاعتراف ، وان الاعتراف يقضى بطبيعته الى تبديد الشك والزعزعة ، ويقوى ويدعم وجود الدولة ، ويضمن لها المساواة الصحيحة مع الدول الاخرى . لذلك فان الدولة الجديدة تعلق أهمية كبرى على الاعتراف الصريح الذى توليه اياها الدول الاجنبية ، لان مركزها السياسى يلوح أنه مزعزع مادام أهم عوامل الحياة الدولية لا تلوح أنها على استعداد لان تخلع على الدولة اعترافا نهائيا فى غير شرط ولا قيد ، هذا الى أن الاعتراف بالواقع وحده يمكن أن يكون بطبيعته داعيا الى تدعيم مركزها الدولى تدعيما عظيما .

الفصل الرابع

اشكال الاعتراف وشروطه

الفارق بين الاعترافين

من المسلم به عادة أن الاعتراف بدولة ليس خاضعا لاى شكل واضح التحديد، فمن الجائز أن يكون بتصريح صريح أو بطريقة ضمنية ، أى باعمـال تتضمنه . ومع ذلك فقد أمكن أن نلاحظ ، ولا سيما فى الازمان الاخـيرة ، أن الدولة التى ولدت حديثا قد رغبت رغبة أكيدة فى الحصول على اعتراف صريح، نظراً لان أثار هذا الاعتراف أشد وضوحا واكثر وقوعا بصفة مباشرة من الآثار المترتبةعلى الاعتراف الضمنى الذى يمكن دائمـا مناقشة حقيقته ومداه . ومن الواجب ألا نسلم ضرورةبان معنى علاقة ماعهدية Fédéral أو دبلوماسية أو تجارية بين الدول هو الاعتراف النهائى بل من الجائز ان تأتى الدولة التى لم تقل قولتها الصريحة بصدد نيتها ومدى أعمالها فتكشف عن ان مجاملاتها للدولة الحديثة ليست مما يجب اعتباره كاعتبار قانونى .

وهناك شراح نراهم يبحثون عن الفـارق بين الاعتراف القـانونى والاعتراف بالواقع فى المقياس القائل بان الاول جلى والثانى ضمنى (راجع فوشى ص ٣٢٥ ومولر ص ٥٦ من كتابه Moeller-Folkerettet)

ومهما كانت صعوبة تمييز الفارق بين الاعترافين، ومهما كانت صحة نقد القيمة القانونية لهذا الفارق فلا يسعنا إلا أن نتمسك بالواقع الذى لاجدال فيه ، وهو أن الاعتراف الخاص بالواقع يمكن أن يكون هو الآخر بتصريح صريح . ومن جهة أخرى فانه لانزاع فى ان من الجائز أن يمنح الاعتراف الحقيقى ، اى ذلك الاعتراف الحاسم النهائي باعمال حاسمة . وهذاهو التطبيق الدبلوماسى الذى لانزاع فيه مع مراعاة ان الاعتراف بالواقع ليس إلا شكلا استثنائيـاً للاعتراف ، وعلاوة على ذلك فان

الاعتراف الصريح سواء أكان قانونياً أم لا ، فمن الجائز اجراؤه على انفراد أو بواسطة جماعة فى مؤتمر أو اجتماع . الخ .

ويوجد بين الاصطلاحين المتعارضين ، وهما اعتراف صريح أو اعتراف ضمنى من جهة ، واعتراف قانونى أو اعتراف بالواقع من جهة أخرى هذه العلاقة المنحصرة فى أن المدى الصحيح لاعتراف ضمنى قد يمكث أمدا متراوحا فى الطول والقصر بينما العمل الضمنى يمكن أن يؤدى إلى تأويلات مختلفة جداً ، وأما نصوص التصريح الصحيح فيجب على النقيض من ذلك أن تكون دائما على جانب عظيم من الوضوح ، غير أن من الواجب أن نقول فوراً إن نصوص وثائق الاعتراف تكون فى أغلب الاحيان فى حاجة الى الجلاء .

منح الاعتراف النهائى

ان الاعتراف الصريح لا يمنح لدولة جديدة بناء على القاعدة العامة إلا بعد طلب تقدمه هذه الدولة ، والحالة الطبيعية هى أن الدولة المطلوب منها الاعتراف تمنحه طبقا لنيات الدولة التى سيعترف بها ، الا اذا رفضته على الفور من طلبه دون اسباب . فاذا كانت الدولة الجديدة قد طلبت الاعتراف التام النهائي ، اى اذا كانت قد طلبت الاعتراف القانوني ، فليس من اللائق اذن ان يكون الرد على ذلك منح اعتراف صريح بالواقع ، اللهم إلا اذا أمكن الاستنتاج من الرغبة التى أعربت عنها الدولة الجديدة أو من ظروف أخرى أن حلا كهذا يمكن أن تعتبره الدولة طالبة الاعتراف أفضل من موقف سلبى . ولكن اذا كانت الدولة المعترفة تمنح رغماً من ذلك اعترافا بالواقع فان هذا الاعتراف يكون صحيحاً أيضا لان الاعتراف ليس فى حاجة إلى أن تقبله الدولة التى طلبت الاعتراف أو توافق عليه . ومما لا حاجة إلى دليل ان اعترافا نهائيا يمكن أن يتبعه اعتراف بالوقائع .

ومع ذلك فمن الممكن أن يحدث أن يتم الاعتراف قبل أن يقدم طلب اختيارى من الدولة الجديدة ، ويكون ذلك فى الحالة الشاذة التى تريد بها الدول انشاء دولة جديدة ، فيتم تكوينها حيث تكون الدول قد اعترفت مقدما بوجود هذه الدولة ،

واذن فالاعتراف اللاحق من قبل الدول لايكون له أى نتيجة ،ويكفى أن هذه الدول ذاتها تثبت بموقفها أنها مصرة على عزمها، ولا يجوز بمجرد ما يتم تشكيل الدولة تشكيلا حقيقيا سحب الاعتراف السابق

وهناك حالات تجد فيها دولة أخرى تتقدم للدول بطلب الاعتراف بدولة جديدة اذ قد يحصل أن الدولة الجديدة رغما من سيادتها المكتسبة ، لاتزمع القيام بتمثيل سياسى خاص ، وان يناط هذا الامر بدولة أخرى نيابة عن الدولة الجديدة ، وبهذه الطريقة رأينا الدانمراك بناء على نص المادة ١٩ من عقد الاتصال بينها وبين جزيرة ايسلندا الذى يسمى قانون الاتصال Forbandslov قد عهدت الى نفسها بتبليغ الدول أن الدانمرك قد اعترفت بايسلندا دولة ذات سيادة . أما تبليغ انجلترا الدولة استقلال مصر وتحفظاتها فى هذا التبليغ تلقاء نفسها دون أى سند قانونى صدر برضاء الطرفين فمحاولة قصدت بها انجلترا الى أن تحذوا نحو مصر ما احتذته الدانمرك نحو ايسلندا ولكنها محاولة لاأساس لها من المشروعية

ولكن ماهو الحل الواجب الاتباع فى الحالة التى لاترد فيها الدول على طلب الاعتراف ؟ إن موقفا كهذا لا يمكن اعتباره اعترافا ضمنيا ، اللهم الا اذا كان هناك أعمال يستخلص منها أن هذه الدولة تعترف بالدولة الجديدة قانونا، أو بالواقع استثناءا . ولهذا الموضوع نظرية سنفصلها فيما بعد .

هل للدولة الجديدة حق فى الاعتراف؟

هل للدولة الجديدة حق فى الاعتراف ؟ اننا اذا أيدنا النظرية القائلة بالطبيعة الانشائية للاعتراف كان من الواضح أن من المستحيل القول بان للدولة حقا فى الاعتراف ، فاذا كان لاوجود للدولة قبل الاعتراف، بل وحتى لا وجود لها على أنها عضو فى الجماعة الدولية خاضعة للقانون الدولى ،فكيف يمكن تأييد حقها فى الاعتراف ؟

أما اذا كان الامر على العكس ، أى اذا كان ميلاد الدولة ووجودها هما واقعة لايمكن أن تتعلق صحتها بحسن نية الغير أو سوء ارادته فمن الواجب أن نسلم بان الدولة التى توافرت فيها الشروط المطلوبة لتكون كذلك وتقدر نفسها من جهتها

بأنها خاضعة للقانون الدولى العام يمكنها بحق أن تطلب أن تعامل وفاق هذه الحقيقة .

ولكن اختلاف الآراء قد قام حول حق المختص بالفصل فى أن الدولة قد تكونت أم لم تتكون ، إلا أن المتفق عليه مبدئياً هو أن للدول القائمة أن تقدر هذا الموضوع على انفراد دون أن يكون رأى هذه أو تلك ملزماً لأيتهما . ولكن ليس معنى هذا أن السلطات الراسخة فى العلم لا تستطيع أن ترتكب فاحش الخطأ وأخطره فى هذا الصدد . ويكفى أن نذكر الاخطاء الجوهرية التى ارتكبت بصدد بعض نقط الواقع والقانون فى سنة ١٩٢٠ عند ماقامت لجنة الفقهاء التى ألفها مجلس العصبية بمهمتها خلال فحص النظام القانونى لمسألة جزر الالند Aland ، وهى أخطاء أصلحتهافيما بعد لجنة المقررين Des rapporteurs وهم رجال السياسة .

حرية رفض الاعتراف

واذا كان هذا هو الشأن فيما يتعلق بما أسموه حق الدولة فى الاعتراف فمن السهل علينا أن نفصل فى الموضوع الخاص بمعرفة ما اذا كان فى وسع الدولة المطلوب منها الاعتراف أن ترفض منحه فى حرية أم لا .

إن الاعتراف لا يمكن أن يتعلق حقا بالسلطان الاستبدادى للدولة المطلوب منها الاعتراف ،وفى الوسع أن نؤيد موضوع الاعتراف من هذه الناحية بالاعتبارات الآتية :

اننا اذا اعتبرنا الاعتراف ذا طبيعة إنشائية لما كان من المستطاع أبداً تأييد وجود واجب قانوني أولى يلزم الدول منح الاعتراف ولكان من الصعب التسليم بان دولة ما يمكن أن تقاوم فى عنت تكوين الدولة الجديدة تكوينا نهائيا ، أو أن تحول دون اكتسابها الشخصية الدولية ، بينما كل دولة من أغلبية الدول الاخرى تكون قد اعترفت بها على انفراد ، فاذا أصروا من جهة على التمسك بما زعموه من أن الاعتراف انشائي بطبيعته وتمسكوا من جهة أخرى بالقاعدة الدولية القائلة بأن لا أثر بالنسبة للدول الاخرى بما يتم بين دولتين أو أكثر لما أمكن التسليم بالنتائج التى تترتب على ذلك .

أما اذا قبلنا على العكس النظرية القائلة بان طبيعة الاعتراف بيانية لتساءلنا عن

قيمة رفض الاعتراف ، متى أصبح وجود الدولة الجديدة أمام العالم كله واقعة لا جدال فيها .

فهل الموقف السلبي لاحدى الدول يمكن أن يتفوق على الموقف الايجابي لباقى الدول بحيث يكون وجود الدولة الجديدة غير مقبول بل غير ملحوظ ؟ مما لا شك فيه أن الدولة التى شذت عن جماعة الدول لا يمكن إكراهها على إصدار تصريح صريح باعترافها ، ولا يمكن أيضاً إكراهها على أن تعقد صلات دبلوماسية أو غيرها مع الدولة الجديدة ، ولكنها اذا أصرت على موقفها السلبي كان لنا الحق فى أن نتساءل عما اذا كان صحيحا أن هذا الموقف الذى تقفه الدولة الشاذة ازاء المركز الذى اكتسبته الدولة الجديدة بوجه عام يمكن أن يكون له مغزى آخر وآثار غير مغزى وآثار قطع العلاقات السياسية بين دولتين اعترفتا بعضهما اعترافا متبادلا ؟ إن موقف الدولة المتعنتة لا يمكن اعتباره تردداً فى الاعتراف بدولة جديدة له سببه ، ولكن الافضل اعتباره كعمل غير ودى نحو دولة قائمة لا يراد أن تجرى معها علاقات عادية .

فليس من الجائز إذن أن يتسلط رأى دولة ترفض الاعتراف، بل من الواجب أن تتنازل هذه الدولة عن رأيها وأن تخضع أمام الاعتراف الاجماعى أو شبه الاجماعى ، غير أن للدولة الشاذة أن لا تعقد علاقات سياسية مع الدولة الجديدة . وليس لاحد أن يفرض عليها هذا الموقف .

إن من المسلم به أن العلاقات الدبلوماسية القائمة على ميثاق عصبة الامم تبقى بعيدة عن كل ذلك ، إذ جميع أعضاء عصبة الامم ملزمون بالمحافظة على العلاقات الجديدة المترتبة على الميثاق .

وهناك موقف غريب وهو موقف « كفاليرى » Cavaglieri الذى يتمسك بطبيعة الاعتراف الانشائية ثم هو فى الوقت نفسه يذهب الى حد أنه يطلب نوعا من الاحتجاج تقوم به الدول التى لم تعترف ضد الاعتراف الصادر من الدول الاخرى بشرط أن تكون الرغبة من الاحتجاج هى العمل على اجتناب النتائج المترتبة على أن الدول المحتجة قبلت الدولة الجديدة كشخصية دولية (ص ٨٨ من كتابه) ، فهو

إذن نضم الى الاعتراف الصريح Expresse والاعتراف الضمنى Tacite ou implicite نوعا جديداً هو الاعتراف المفروض Présumée الذى يجىء نتيجة سلبية Passivité وهذا مايلوح أنه يقل فى منطقه عن الرأى الآخر (الذى اتبعه جيا) ومن شأنه أن يفرض وجود الدولة الجديدة كعامل دولى على الدول التى عارضت فى الاعتراف مع مراعاة بعض الشروط .

لقد شرحنا الرأى القائل بان للدولة الجديدة حقاً فى الاعتراف وبأى معنى يمكن أن يكون ذلك، كماشرحنا التزام الدول الاخرى بمنح الاعتراف كواجب وابنامعنى ذلك ، « ولكن يجدر بنا هنا أن لا ننسى ذكر التحفظات القائمة على جوهر المادة العاشرة من ميثاق العصبة التى تقول بان اعتداءا خارجياً موجهاً ضد النظام السياسى أو الكيان الارضى لدولة لايمكن أن يترتب عليه تغيير كانشاء دولة ضد مصلحة الدولة الاولى »

فالدولة التى طلب منها الاعتراف أو التى تشرع فيه من تلقاء نفسها يمكن بطبيعة الحال أن تسترشد اما باعتبارات قائمة على القانون ، واما باعتبارات قائمة على المناسبة ، وفى كثير من الحالات نجد السببين اختلطا بلا شك . أما فيما يتعلق بالاعتبارات القانونية فان الدولة تضع نصب عينيها أولا البحث فيما اذا كانت هناك إرادة قامت عليها تلك الوحدة التى تزعم ان صار لها صفة الدولة ، أم أنها على العكس من ذلك ليست من الناحية القانونية إلا مجرد مخلوق وهمى صورى لا كيان له ولا حقيقة Homunculus

شروط تكوين الدولة

أرض الدولة

ان الارادة العامة لجماعة انسانية ، أو على الاقل إن النية المميزة الجديدة التى تنعقد على تأليف دولة لا تكفى ، فالارادة القومية يجب أن تتجلى فى منطقة أرضية

محدودة ، ولكن لا يكفى أيضا أن يكون لهذه الجماعة منطقة أرضية محدودة وإنما يجب عليها أن تسود هذه المنطقة وأن تزاول فيها سلطتها مزاولة منتجة .

ومما لا شك فيه ان فى وسع دولة أن تقوم كشخص دولى حتى ولو أغار العدو على أرضها فى زمن الحرب واجتاحها واخضعها لاحتلال عسكرى ، لان توقف نشاطها العادى لا يفيد زوال الدولة بذاتها ، أما الدولة الجديدة فعلى العكس من ذلك لا يمكن أن تقوم إلا إذا كان لها أرض هى أرضها حقيقة ، ولا قيمة لمنازعة الدولة الاصلية التى خرجت عليها الدولة الجديدة ، سواءاً كانت هذه المنازعة قاصرة على الأرض ، أم متناولة الارض والوجود والكيان الاستقلالى للدولة الجديدة .

ان ما أشرنا اليه آنفاً يتضمن أولا ان الارض التى تزاول الدولة الجديدة فوقها سلطتها يجب أن تكون محدودة فى كفاية . أى أن يكون من الممكن استبانة تخوم هذه الدولة ، ، وليس معنى هذا أن الحدود يجب أن تكون قد وضعت ورسمت فى دقة وتفصيل ، إذ من الممكن أن تبقى متنازعا عليها فى نقطة أو عدة نقط يمكن تعديلها وتثبيتها فيما بعد .

وفى الحقيقة إن هناك بعض دول جديدة اعترف بها قبل أن ترسم حدودها ، ولكن من الضرورى أن تكون أرض الدولة الجديدة فى مجموعها قد حددت بوجه عام .

وهناك نقطة هامة بخصوص أرض الدولة وهى تلك النقطة الخاصة بأن الدولة الجديدة لم تكن قد نجحت ، فى اللحظة التى طلبت فيها الاعتراف ، فى أن تطهر أرضها من جيوش وسلطان الدولة التى أعلنت أنها تحررت منها . فموقف كهذا لا يعوق الاعتراف بصفة مطلقة . وبهذه الطريقة تم الاعتراف بفنلندا فى ديسمبر سنة ١٩١٧ أولا من قبل الروسيا ، وبعدئذ من قبل دول أخرى كثيرة ، رغما من أن الروسيا لم تكن قد سحبت جنودها من أرض فنلندا . وبعد أن منح الاعتراف بقيت هذه الجنود فى فنلندا ووجهت بعدئذ ضد السلطات الشرعية فى البلاد » وقصارى القول إن وجود القوات المعادية فى أرض الدولة لا يجب ، رغماً من أنه حالة شاذة ، أن ينظر اليه على اعتباره متنافراً مع الاعتراف بل إن بحث جميع الظروف الهامة بهذا الصدد

يصبح ضروريا فى كل حالة خاصة على حدة » (ص ٤٧٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات)

شرط الحكومة لقيام الدولة

ان الملاحظات الاخيرة تؤدى بنا الى بحث العنصر الثالث الضرورى لصدور الاعتراف وهذا العنصر هو وجوب أن يكون للدولة الجديدة حكومة مستقلة ولها سلطانها فى الداخل . والصفة الاولى مسألة دولية وأما الصفة الثانية فمسألة قومية ، ولكن لكلتيهما قيمة بالنسبة للتحرى السابق على منح الاعتراف

« والمراد باستقلال الحكومة هو أن يتميز هذا الاستقلال فى وضوح تام عن أية سلطة تتصل بالسلطة العامة للدولة صاحبة السيادة فيما سبق على البلاد ، وبعبارة أخرى يجب على الجماعة التى تزعم انها صارت دوله أن تثبت أن رعاياها لا يعترفون باى سلطة أجنبية ، ولا يخضعون لها . على أن هناك محض مزاعم تناقض الرأى السابق كالآثار المترتبة على تحالف حربى عرضى تزاول بمقتضاه دولة أجنبية بعض اختصاصات استثنائية فى أرض الدولة المذكورة . ولكنها مزاعم لا تحول دون الاعتراف « ص ٤٧٦ جزء ٣ سنة ٩٢٦ » (مجموعة دراسات)

أما المراد باستتباب الأمر واستقراره — أى قيام سلطة الحكومة فى الداخل ، فهو أن الارادة القومية تؤيد الحكومة ، وأن هذه الحكومة تتمتع بسلطة كافية لتتكلم باسم البلد .

فبين الدولة القديمة والدولة الجديدة يوجد هذا الفارق الهام وهو ان الاولى مستمرة البقاء ، معترف بها كدولة ، حتى إذا وجدت فى حالة شاذة ، وحتى لو وجدت فى حالة شاذة لها خطورتها الخاصة ، بينما من الواجب أن تكون الدولة الجديدة التى ترغب فى أن يعترف بها أهلا لان يشهد العالم انها على نظام ثابت مستقر ، واذا لم يكن قد بلغ شأوا بعيداً من الرقى فمن الواجب عليها ان تثبت أنها وصلت إلى تلك الدرجة من الاستقرار الداخلى التى تسمح لها بتأسيس سلطات يعترف بها الشعب ذاته .

ففى جميع الاحوال التى تطلب فيها دولة جديدة الاعتراف بها ، وكذلك فى جميع الاحوال التى تطلب فيها دولة أو جماعة سياسية قبولها فى عصبة الامم لا مناص من أن تطرح مسألة ما إذا كانت الدولة طالبة الاعتراف لها حكومة مستقرة أم لا . وهذا الامر معتبر انه مقياس النظام الضرورى لصدور الاعتراف ، « فالدولة الجديدة لا تستطيع أن تحصل على الاعتراف الدولى إلا اذا كان لها حكومة داخلية معترف بها من الشعب . ولكن هل معنى هذا أن الواجب يقضى على الحكومة التى تزاول السلطة أن تكون قادرة على أن تبرر وجودها بناء على سند قانوني قد يكون موضع مناقشة على الاقل ؟ يجب أن نرد مبدئياً بالنفى . ذلك بان سلطة الحكومة والاعتراف الداخلى لا يرتبطان بقانونية(légalité) سندها قبل أى شىء آخر . فاذا انفصل اقليم عن دولة كان خاضعاً لها فكيف يمكن اصدار حكم على « قانونية » السلطات الجديدة التى قامت فى هذا الاقليم ؟ غير أن الواجب يقضى علينا ان لا تتغالى فى تقدير مدى هذا التسامح والمهم ألا ننكر قيمة سند قانونى .

ولنضرب مثلا حالة دولة لم تكن بالامس ذات سيادة فاقامت نفسها اليوم دولة ذات سيادة كفنلندا سنة ١٩١٧ . فمن الواضح أن من المفيد فى حالة كهذه أن تستند الحكومة التى تمثل الدولة الجديدة على سند قانونى وان يستمر الحق دون انقطاع لان الموقف الدولى لا يتأثر إلى درجة لها شأنها .

ولكننا إذا سلمنا بأن هنالك حالات خاصة ، فمن الواجب التمسك بان كون الحكومة صادرة عن ثورة أو مشروعة، بل كون النظام الداخلى مشروع أو مترتب على انقلاب ليس أمراً حاسماً فى الموضوع ، فالعنصر الحاسم هو أن يوجد فى الدولة الجديدة حكومة مقبولة فى الداخل ولها السلطان والاستقرار .

وأما فيما يتعلق بالناحية الشخصية من هذا الاستقرار فلا يجوز أن يكون له معنى صلب شديد فى ظل النظام الدستورى، فمهما كان الامر فان المشرعية لا يعول عليها الا فى أحوال استثنائية ولقد قال المسيو شارل ده فيسشر بحق فى مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢٢ ص ١٥٥ — ١٥٦ :

« ان تحفظ الدول الاجنبية لا يكون وحى الاهتمام بالمشروعية ولـكنه يكون وحى العناية بالاستقرار » .

واذن يجب أن نلاحظ ان الاعتراف من قبل سـلطة الدولة التى انفصلت عنها الدولة طالبة الاعتراف ليس شرطاً قانونياً أولياً لصدور اعتراف الدول الاجنبية ، ويكفى أن يكون هؤلاء قد اقتنعوا بتوافر الصفات الضرورية فى الدولة طالبة الاعتراف بها ولا سيما بالنسبة لاستقرارها .

على أن موقف الدولة التى انفصلت عنها الدولة الجديدة له أهميته ، ولـكن ليس فى مقدور أحـد أن يؤيد النظرية القائلة بان اعتراف هـذه الدولة شرط ضرورى لاعتراف الدول الأجنبية، وفى التاريخ السياسى أمثلة عن الحالات التى اعترفت فيها الدول بالدولة الجديدة قبل أن تعترف بها الدولة التى انفصلت عنها، ولقد قال« بودستا كوستا» (Podesta - Costa) ضمن مقال عن « اعتراف الدول الاجنبية بحكومة فعلية» نشرته المجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢٢ ص ٥٦ :ما يأتى« ليس من الضرورى فى سبيل اعتراف دولة أجنبية بدولة جديدة أن تنتظر الدولة المعترفة عدول الدولة التى انسلخت عنها الدولة الجديدة عن كل زعم خاص بسيادتها على الاخيرة »

اعتراف دولة بدولة

خلال حرب

هل يجوز لدولة أجنبية أن تمنح اعترافها خلال قيام العداء والحرب بين الدولة التى أعلنت استقلالها والدولة صاحبة السيادة عليها فيما مضى والتى لم تمنحها اعترافها ، يلوح لنا ان « Le Normand له نورمان» [١] قد أجاب على هذا السؤال الاجابة سلبية حاسمة « ضمن كتابه ص ٢٥١ » فهو يرى « انه يجوز للدولة أن تزعم أنها أهينت إذا كانت الحرب لم تقف » . ولـكن الرأى السائد هو ان هذه نظرية لا يمكن قبولها ، فالزعم بان كل عمل يدل على استمرار القتال والعداء بين البلدين هو بطبيعته مؤديا الى جعل الاعتراف من قبل دول أخرى سابقا لاوانه ، واذن غير مقبول قانونا ، وهذا

(١) Lareconnaissance internationaleet ses diverses applications, 1899

رأى مطلق جدا . لان الموضوع دقيق، وهو من الاحوال التى لا يستطيع معها القانون أن يضع قواعد مطلقة »

شروط الاعتراف

إن الملاحظات السابقة تجعلنا نخوض الاعتبارات السياسية المحض التى تؤثر بنفوذها فى الموضوع الذى يشغلنا .

ان هذه الاعتبارات تتصل على الخصوص بالمسائل المتعلقة بمعرفة ما إذا كانت الدولة الجديدة متوافر فيها ضمانات القدرة الكافية على الحياة داخل النظام المرضى من الناحية القانونية ؛ أي هل لها فى الداخل والخارج الوسائل الضرورية للدفاع عن نفسها والذود عن حياضها فى استمرار ؟ وهل مركزها السياسى والاقتصادى وطيد ؟ وهل يمكن اعتبار وجودها متلائما ومصالح السلم العام ؟ وهل وجودها لا يحيق الخطر بالتوازن سواء كان عاما أو محلياً ؟ الخ الخ

لقد قيل عبثا إن طلب الاعتراف لا يمكن رفضه ما دامت الاسباب القانونية تبيح بلا نزاع الاجابة عليه بالايجاب، حيث هناك مسائل خاصة بالظروف والمناسبات يمكن دائما أن تتدخل فى الموضوع بسهولة لا تدع مجالا للتمييز فى وضوح بين البواعث القانونية والسياسية والامثلة على ذلك كثيرة .

فهناك أولا اعتبارات تقديرية للمناسبات والظروف يمكن أن تؤدى بالدولة الى أن تمنح اعترافها صريحاً نهائياً لحكومة تكون فى الحقيقة غير أهل بحالتها الحاضرة لاعتراف كهذا، بما أن الشروط المطلوبة قانوناً لم تتوافر فيها .

ومن الواجب على الخصوص أن نعمل حساب الاعتبار الآتى .

إن اعترافا سابقاً لاوانه بلا نزاع يمكن بلا ريب أن يكون له نفوذ فى العلاقات القائمة بين الدولة المانحة والدولة المتلقية الاعتراف . كما يمكن أيضا أن يؤثر أثراً حسنا فى مستقبل الدولة الجديدة بوجه عام، ولكن هذا الاعتراف المبتسر لا يخرج قانوناً عن أنه عمل أجوف، فهو لا يستطيع أن يقوم عوضا عن الطبيعة الانجازية ويتم تكوين الدولة الجديدة .

إذا الاعتراف الذى لا يقوم على أساس من الحقيقة لا يمكنه أن ينشىء دولة، وهذا ما يجوز أن يكون حجة جديدة هامة ضد الزعم القائل بالطبيعة الانشائية للاعتراف .

ومن جهة أخرى فليس فى الوسع أن ننازع فى أن جماعة تحصل على اعتراف مبتسر سابق لا وانه وتستطيع فيما بعد أن تكون نفسها كدولة صحيحة .

فالاصرار على رفض الاعتراف بدولة لا نزاع فى تكوينها ونشاطها الدولى من قبل الدول الاخرى اللواتي اعترفن بها لا يمكن مطلقاً أن يكون الا وحى اعتبارات سياسية محض، والاعتبارات السياسية هى أيضاً التى دفعت الدول إلى أن تلجأ الى بعض أشكال من الاعتراف ليكون مؤقتاً وناقصاً لما يبلغ الكمال . والطبيعة القانونية بل إن تحديد الغرض القانوني لمثل هذه الاعترافات يكون فى أغلب الاحيان من أصعب الأمور .

الطرف المحارب

ومن اللائق هنا ونحن نتكلم عن الاعتراف بالجماعة كدولة ان نقول كلمة عن الاعتراف بالطرف المحارب

ان الاعتراف بصفة الطرف المحارب للعصاة هو اعتراف معناه أن قواعد القانون الدولى الخاصة بالمتحاربين يجب ان تطبق عليه ، وهذا الاعتراف يخرج عن دائرة الاعتراف كدولة ، وإن كان فى الامكان اعتباره مرحلة أولية لها أهمية كبرى فى بعض الاحيان بالنسبة لتكوين الدولة كما أشرنا إلى ذلك فيما تقدم .

الاعتراف كأمة

وأما فيما يتعلق بالاعتراف كأمة فالأمر واحد مبدئياً . وهذا نوع من الاعتراف أدخل على القانون الدولى خلال الحرب .

والمميز للاعتراف كأمة هو أنه على الخصوص نوع من المساعدة السياسية قد أعد لأن يأخذ فيما بعد شكلا آخر من النشاط ، كأن تسعى وحدة جنسية Entité ethnique فى سبيل تحرير نفسها من السيادة التى تعيش فى كنفها ، أو

تسعى على أية حال فى سبيل الحصول على استقلال ذاتى واسع بحيث لا يقتصر على ناحية القانون الدستورى فحسب ، وإنما بحيث يجب أن يتضمن أيضاً نوعا من النظام الدولى ، فتتقدم طالبة مساعدة أى دولة أجنبية تكون فى أغلب الاحيان فى حرب مع الدولة صاحبة السيادة عليها فتجد منها عطفاً على أمانيها لزاما ، ومتسعا فى بلادها لتكوين هيئات تضطر فى بادىء الرأى إلى أن تبذل مؤقتا مجهوداً فوق أرض هذه الدولة الاجنبية، ولقد شرح لنا « فوشى » Fauchille فى كتابه الضخم تلك الحركات التى ترمى الى الانفصال شرحا مستفيضاً وإن كان مع ذلك قد جاء ناقصا من بعض النواحى .

إن هذا الشكل من الاعتراف أعد دائما لأن يبين تكوين الدولة الجديدة ، ومثل هذا الاعتراف المحدود المدى يرمى الى تأليف دولة ولكنه لا يعادل بنفسه الاعتراف كدولة . وهذا أمر طبيعى ما دامت الدولة لم تتكون بعد .

وفضلاً عن هذا فان الاعتراف كأمة مهما كان وجيهاً فان من الممكن فى سهولة للدولة التى صدر هذا الاعتراف ضد مصالحها أن تعتبره غير ودى وأن تعتبره تدخلا فى شئونها الداخلية . ولهذا فان هذا الاعتراف يتضمن فى أغلب الاحيان اعلان حرب بين الدولة التى اعترفت والدولة التى قامت ضدها حركة التحرير . ونلفت هنا النظر الى المؤلفين الذين شرحوا سوابق تكوين تشيكوسلوفاكيا وبولونيا وغيرهما من الدول الجديدة . فالنصوص الواردة فى التصريحات المنشئة هى بطبيعتها مبهمة غامضة ومختلفة ، إذ من الجائز أن الاعتراف ينصرف الى الجيش أو الهيئات الخاصة بالمصالح القومية أو حق الاستقلال الخ .

وهناك من جهة أخرى حالات تدلنا على أن من الجائز أن ترحب الدول بحركة ترمى الى خلق وحدة قومية جديدة لا تطلب لها فى بادىء الامر، على الاقل، اختصاصات السيادة دون أن تكون لدى الدول المرحبة نية العداء للدولة صاحبة السيادة .

وسنرى أيضاً أن الاعتراف كلمة، رغماً من طبيعتها الاولية ، يمكن أن تثير مسائل

خاصة بسريان الاعتراف على الماضى ، وهـذه حالة حصلت وجعلت محكمة العدل الدولية تقدرها .

ان الاعتراف بصفة المحارب كالاعتراف كأمة له غالباً طبيعة الاعتراف الابتدائى ، وإذن فهو اعتراف معلق على شرط ، ولـكن هـذا الاعتراف لا يمنح لدولة ، لان المستفيد منه نظام أقل قيمة من نظام الدولة .

والاعتراف المسمى اعترافا بالواقع وهو موضوع كلامنا فيما يلى هو أيضاً غامض بلا شك ولـكنه يمتاز بانه يرمى الى الاعتراف بدولة وان كان اعترافا مؤقتا ، ولا يجوز أن يلزم الدولة التى تمنحه .

وقد أيد البعض أن الاعتراف القانونى معناه الاعتراف كعضو متساو فى الحق ، وهذه نظرية غير مقبولة نظراً لان الموضوع ليس خاصا بالمساواة أو عدم المساواة ، وانما هو خاص بوجود الدولة ذاته .

ولقد فندنا فيما تقدم النظرية القائلة بان الاعتراف القانوني ليس إلا الاعتراف الصريح ، وان الاعتراف بالواقع ليس إلا الاعتراف الضمنى .

ومما لا شك فيه أن الاصطلاح ذاته ـ الاعتراف بالواقع ـ يمكن أن يحمل على افتراض أن الموضوع خاص بعمل يحدث آثاراً مستقلة عن إرادة الدولة العاملة ، أو أن الاعتراف بالواقع يخلق مركزاً فعليا بحتا دون أن يتعلق بالقانون ، وافتراض كهذا خاطىء ، لان الاعتراف بالوقع ربما يمنح أيضا بتصريح صريح ، وقد قامت الامثلة برهانا على ذلك ، ولهذا كان الاصح أن نتكلم عن اعتراف بالوجود الفعلى لدولة . فالدولة المعترفة تسلم بأن دولة تكونت فعـلا ، فهي ترتب على ذلك بعض نتائج عملية ولـكنها لا تريد أن تنطق بحكمها فيما اذا كانت الدولة قد تكونت قانونا أم لا .

ومن الممكن أن نسير بعيدا فى هـذه السبيل ونقول ان الدولة التى منحت الاعتراف بالواقع تضيف الى الاعتراف تحفظا خاصا هو أن الجماعة التى اعترفت بها لا يمكن ان تكون دولة قانونا وإن كان فى مقدورها أن تصل يوما الى هذه الدرجة من النماء

وعلى النقيض من ذلك،وبناء على النظرية التى ناقشناها هنا يكون معنى الاعتراف القانونى هو التأكيد بان الجماعة التى فازت بالاعتراف واستفادت منه هى حقاً دولة منظمة وأنها ليست شخصاً مختلقاً ولا وهمياً وإنما حقيقة واقعة.

ومع ذلك فان من الخروج على الصواب أن يطرح الموضوع بصفة مطلقة . فاذا كان ميلاد الدولة هو حقيقة واقعة لا تتعلق بقبول الدول الاخرى إياها ، أى حقيقة واقعة لا يمكن لهذه الدول نكرانها ، فان تصريح هذه الدول لا يمكن أن يؤدى إلى هذه النتائج ، ومن جهة أخرى ليس فى وسع الدول أن تعترف بجماعة كدولة حتى ولو مؤقتاً ، مادام عناصر الدولة لم تتوافر فيها .

وإذن فلا يجب أن نبحث عن الفارق بين شكلى الاعترافين فى هذه الفكرة . وللعثور على الاسباب الجوهرية لهذا الفارق يجب أن نبحث فى ميدان العمل عن نية الاعتراف بالواقع ، فلأى سبب تقصر الدولة المعترفة تصريحها على اعتراف بالواقع ؟ قد يكون الدافع للدولة التى ترفض الاعتراف القانونى وتصدر اعترافها بالواقع قائماً على الاعتبارات الآتية :

يجوز ان لديها شكوكا قانونية . فلنفرض انها تشك فى أن الدولة قد تكونت نهائيا وحقيقة رغماً من ان نية الوصول إلى ذلك لا يتسرب اليها أى ريب .

ويجوز كذلك أنها تتساءل هل للدولة الجديدة منطقة أرضية محدودة فى كفاية ؟ وهل الحكومة التى تتقدم على انها تمثل الدولة الجديدة هى حقيقة مستودع السيادة القومية؟ وهل يمكن اعتبارها حكومة مستقرة ؟

ان هذه الاعتبارات محترمة ووجيهة . ولذلك فان الدولة التى تقف إزاء الاعتراف موقفاً سلبياً لا بد وأن تكون قد تأثرت بها عند ما أخرت صدور الاعتراف .

ومع ذلك فقد يحدث أن تكون الدولة راغبة فى أن تؤيد هذه الجماعة القومية التى تبذل جهدها فى الحصول على الاعتراف تأييداً أدبياً وسياسياً ، وأن تكون مقتنعة بان الصفات المطلوبة متوافرة فيها ، ولكنها تتردد مع ذلك فى أن تقول كلمتها النهائية ، وهنا يكون الاعتراف المسمى الاعتراف بالواقع — الذى هو بذاته غير منطقى — وان كان واسطة نافعة عملية من الوجهة السياسية .

الاعتراف المؤقت

إن الدولة التى لا تمنح غير اعتراف بالواقع تكون فى أغلب الأحيان مسترشدة باسباب ترجع إلى مناسبات معينة ، فقد تكون مقتنعة بأن لا عيب فى نظام الدولة الجديدة ، ولكنها قد تكون شاكة فى قدرة الدولة على الحياة ، أو على الخصوص فى أهليتها للبقاء أمام دول أخرى، لا سيما بالنسبة للدولة التى انفصلت عنها حديثا . وربما يلوح لها ان استقلال الدولة التى تكونت تكونا حديثاً ليس إلا مرحلة انتقال . وعلى أية حال فربما يلوح للدولة الاجنبية ، ولا سيما الدول العظمى ، أن هناك فائدة عظيمة من تأييدها مؤقتاً باطالة أمد الوجود المستقل للدولة الجديدة إلى أن يحدث على الأقل معه تغيير هام فى العلاقات الداخلية أو الدولية لبعض الدول الأخرى .

أن وجود دولة ثانوية الاهمية ومقتطعة من دولة هامة ربما يكون لمصلحة النيات السياسية لدولة ما ، حيث يمكن أن تسقط فى الفوضى تلك الدولة التى انفصلت عنها الدولة الجديدة المستقلة الخ . ولذلك فان الدولة المطلوب منها الاعتراف ترى من المفيد أن تعترف مؤقتا بالجماعة الجديدة مع بقاء الباب مفتوحا لمعرفة ما إذا كانت هذه الدولة ستستمر على أن تساعد نفسها سياسياً على بقاء وجودها ، أو أنها ستسقط فى يوم ما تحت حكم السيادة السابقة .

فموقف الدول الأجنبية فى حالة عدم الاعتراف بالدولة الجديدة تلقاء الدولة التى كانت صاحبة السيادة عليها لا يمكن أن يكون إلا موقف الدولة المعترفة اعترافا بالواقع ، مهما كانت مجاملتها لها . وهكذا اعترفت بلجيكا وبريطانيا العظمى وفرنسا وايطاليا واليابان بجورجيا فى ١١ يناير سنة ١٩٢٠ ؛ ولما اعترفت بهاروسيا بعد ذلك بأربعة أشهر أظهرت الدول السابقة استعداداً للاعتراف بها اعترافا قانونياً .

ليس هذا الموقف سخياً ولا نظامياً حقاً ، وإنما هو واسطة سياسية بحت ، ومن الواجب أن نقر بأن موقفاً كهذا يرجع أيضاً إلى اعتبارات انسانية ، وقصارى القول إن فى مقدورنا أن نصف اعترافاً كهذا بأنه صادر عن اضطراب ، أو لا قصد منه إلا الاعتذار . فالدولة المطلوب منها الاعتراف ترى رغماً من توافر الشروط

الضرورية لتكوين دولة قانوناً أنها لا تستطيع أن تستخلص النتيجة المنطقية أى لا تستطيع منح الاعتراف النهائى .

على أن من الممكن أن يكون منح الاعتراف راجعاً فى كله أو فى بعضه إلى أسباب قانونية غير التحفظ المنطوى عليه هذا الاعتراف ؛ كأن يكون من ايحاء الظروف والمناسبات . وهذا ما يبيح القول فى هذه الحالة بأن اعترافا كهذا يصدر عن مضايقة أو عذر .

وليس من أحد ينكر أن أسبابا كهذه هى التى حملت الدول خلال زمن من أزمان الحرب العظمى على أن تتخذ مثل هذا الموقف ازاء أغلب الدول التى تكونت داخل حدود روسيا القديمة ، ولهذا فان دول بحر البلتيك (استونيا وليتونيا ولتوانيا) لم يعترف بها فى بداية الرأى إلا اعترافا بالواقع فى ١٨ مايو سنة ١٩١٨ ، عن الأولى والثانية ، وفى سنة ١٩٢١ اعترف بهما قانونا . أما لتوانيا فلم يعترف بها قانونا إلا فى سنة ١٩٢٢ .

والناس جميعاً تعلم أن مجاملات نحو الروسيا هى التى سببت تردد الدول وجعلتها تقصر قبولها على اعتراف بالواقع ، ولما كان الموقف الخارجى للروسيا ونظامها الداخلى لم يتغيرا ، وكانت الدول المتفرعة عن روسيا قد استطاعت أن تدعم مركزها وتوطد نظامها فان موقف الدول قد طرأ عليه تغيير هام ، ومن الواجب القول الآن أن مركز هذه الدول قد أصبح نهائيا كمركز أى دولة أخرى

الخلط بين الحكومة والدولة

ان تاريخ الدول التى أشرنا اليها فيما تقدم يدل أيضا على أن صيغة الاعتراف بالواقع هى صيغة غامضة وغير محدودة ، ولهذا فان الدول التى تمنحه لا تميز بوضوح بين الدولة والحكومة . فليتونيا Lettonie مثلا بعد أن حصلت أولا على الاعتراف بالواقع فى صيغة غامضة حصلت فى سنة ١٩٢٢ على الاعتراف القانونى ، ولكنه جاء فى شكل اعتراف بالحكومة صدر فى مذكرة من مؤتمر السفراء .

ولكن الفقهاء رأوا بحق فى هذه المذكرة اعترافا بالدولة ذاتها ، أما الاعتراف

الاجماعى الذى منحه مجلس الحلفاء الأعلى فانه على العكس قد أكد أن هؤلاء الدول قد منحوا «ليتونيا» اعترافا قانونيا باعتبارها دولة . ولذلك فقد نتساءل تلقاء منح الاعتراف، باعتبار أن الحكومة هى موضوعه، عما اذا كانت الدول المانحة قد أرادت بذلك أن تترك الباب مفتوحا أمام مسألة العلم بما إذا كان تأليف الدولة قد تم أم أن الأمر قاصر على أن وحدة ما قد أقامت حكومة مؤقتة ؟ ومهما كان منطق وثائق الاعتراف المذكورة تافها فان من الواجب أن يؤدى بنا هذا المنطق إلى النتيجة القائلة بأن الدولة لم ترد أن تتحاشى احتمال أحد التأويلين غير أن القرينة مع ذلك هى فى جانب الاعتراف بالدولة .

ومهما كان الأمر فان الصيغة التى تعنى الاعتراف بالحكومة لتدل على الاهمية التى علقت على أن للدولة المعترف بها حكومة نظامية .

ويمكن أن نلاحظ نفس هذه الملاحظة فيما يتعلق بموضوع القبول فى عصبة الأمم . وقصارى القول فمن المؤكد دائما بالتقريب رغم غموض الصيغ المستعملة فى هذا الصدد أن الدولة ذاتها هى التى اعترف بها . على أن هناك ما يوضح هذا الاختلاط بين الدولة و الحكومة وهو أن المراد بالتعبير السياسى فى بعض الأحيان بلفظ حكومة قيام نظام سياسى للدولة بوجه عام بما فى ذلك البرلمان والمحاكم بحيث لا ينطوى لفظ الحكومة على السلطة التنفيذية وحدها . (راجع الباب الثالث من هذا الجزء)

اعتراف الدولة صاحبة السيادة سابقا

بالدولة الجديدة

ويجدر بنا هنا أن نتساءل عما إذا كان من الممكن منح الاعتراف بالواقع من قبل الدولة صاحبة السيادة فيما سبق للدولة التى خرجت من تحت نيرها؟ ان عملا كهذا هو بلا شك عمل غريب ، بل قد يكون عملا مناقضاً للمنطق ، فالقاعدة العامة أن الدولة صاحبة السيادة أصلياً اما أن تبذل الجهد فى المحافظة على سلطتها ولو مبدئياً ودون التجاء الى السلاح ، عن طريق الاحتجاج ورفض الاعتراف ، واما انها تعتبر القضية خاسرة فتترك سيادتها وتنزل عنها نهائياً .

ولما كان من الممكن اعتبار الاعتراف بطرف محارب كنوع من الاعتراف الانتقالى ، أى يمكن منحه لاسباب توحى بها احساسات عدائية ، فيلوح أن ليس من الممكن أبداً أن تمنح الدولة المزقة اعترافا بالواقع لتقيم الدليل على أنها تعادى نفسها ، وإذن ما يمكن ادراكه من موقف كهذا هو أن تصدر الدولة صاحبة السيادة سابقاً تصريحاً صحيحاً يتضمن الاعتراف بالواقع بينما تأخذ هذه الدولة موقفاً ينطوى على منح امتيازات أو على نزول وتنح ، يمكن بحق أن يفسر بانه اعتراف بالواقع . وموقف كهذا يمكن أن يستحث الدول على أن تمنح من جانبها وبلا تردد اعترافا بالواقع فحسب.

قيمة الاعتراف بتحفظ

ان الاعتراف الدولى يصدر عادة فى صورة بسيطة ، ومما لا شك فيه أنه ينطوى على تحفظ يراد به أن الاعتراف بالواقع عنصر افتراضى مشكوك فيه .

ولقد يحصل مع ذلك أن الدول التى تمنح الاعتراف بوثيقة مشتركة تفرض على لدولة الجديدة بهذه المناسبة بعض التزامات ، ويضربون على ذلك مثلا الالتزامات التى فرضتها معاهدة برلين على رومانيا ودول أخرى كما يذكرون وضع نظامها الدولى فى ذلك الحين .

كذلك حال المعاهدات العصرية الخاصة بمصلحة بعض الاقليات . وليس من الواجب اعتبار قيود كهذه فى حكم قيود فاسخة إلا اذا كانت نية واضعها صريحة فى أن تكون كذلك ، ولكنها ليست فى الواقع إلا تكاليف وتعهدات يمكن طلب تنفيذها .

« فمنح الدولة اعترافا نهائياً مع الاحتفاظ بسحبه فى حالة عدم تنفيذه يلوح أنه مناقض لطبيعة الاعتراف الدولى ، ومتعارض حتى مع القواعد الاساسية للدول ذات السيادة ، وهى شخصيات القانون الدولى » . (ص ٤٨٥ ج ٣ من مجموعة دراسات سنة ١٩٢٦) .

فعدم تنفيذ تعهد من هذا القبيل لا يؤدى الى إخراج الدولة بعيداً عن حظيرة القانون الدولى.

على أن من اللائق أن نشير الى أن فى الامكان منح اعتراف تحت نوع من الشرط المعلق ، واذن تكون آثار الاعتراف تامة عندئذ لظرف مستقل عن إرادة الدولة التى يجب أن تستفيد منه ، وهكذا صرحت المانيا سنة ١٩٢٠ انها على استعداد للاعتراف بلتوانيا اعترافا قانونياً على الفور من صدور هذا الاعتراف من إحدى الدول العظمى الموقعة على معاهدة فرساى ، وهو تعهد قائم على بعض نصوص هذه المعاهدة (مادة ١١٧)

العلاقة الدولية عند الاعتراف بالواقع

لقد لاحظنا أن الاعتراف بالواقع هو اعتراف ناقص غير تام ومعلق على شرط ، وأن أهميته لا يمكن تحديدها مطلقا بطريقة مضبوطة تماماً .

وعلى أية حال فان الدولة التى تمنح الاعتراف بالواقع لا تريد أن ترتبط بنفس الطريقة التى يربطها بها الاعتراف القانونى ، فهى تسعى فى سبيل التخلى عن المسئولية المترتبة على الاعتراف الاخير إذ لا تعترف بأن وجود الدولة الجديدة من المصلحة العامة ولذلك فان حسابها يقوم حول احتمال العودة الى الحالة التى كانت قائمة ، كما أنها تستلخص من المركز الحاضر نتائج عملية كأن لا يكون لها فى الدولة التى اعترفت بواقعها ممثلون سياسيون عاديون أى داخلون فى هيئة الخدمة العادية ، وإنما يكون لها فقط ممثلون لهم مهمة ذات طبيعة عرضية مؤقتة ، ويسمون مندوبون أو ممثلون أو كوميسيريون الخ وعوضاً عن إبرام معاهدات بالمعنى الصحيح يقتصر الأمر على إبرام اتفاقات ذات صبغة مؤقتة مع الدولة المعترف بواقعها

وأهم أثر للاعتراف بالواقع هو أنه ليس فى حاجة الى أن تسحبه الدولة التى أصدرته ، ولكن من الممكن أن يفقد أثره بتغير الظروف السياسية ، ولا سيما إذا كان هذا التغيير يؤثر بطبيعته تأثيراً حاسما فى مركز الدولة الجديدة

أما فى الحالة التى يمنح فيها الاعتراف الصحيح دون أن يبين بوضوح ما إذا كان

اعترافاً قانونياً أو اعترافاً بالواقع، فمن الواجب اعتباره اعترافاً قانونياً . وكذلك الحال إذا كان الأمر خاصاً باعتراف ضمنى ، ذلك بأن الاعتراف بالواقع مستثنى، ولا يجوز أن يكون شكلا وضعياً من أشكال الاعتراف ، ومن الواجب أن تبرز القيود المميزة بروزا واضحاً فى وثيقة الاعتراف أو فى الأعمال المترتبة عليها.

وأما إذا ترتب الاعتراف بالواقع على تصريح صريح فمن العرف — أملاً فى اجتناب أى غموض — أن يمنح أيضا الاعتراف النهائى التام بوثيقة صريحة وإن كان هذا ليس ضروريا . ولنذكر على الخصوص أن ليس للدول الأخرى بوجه عام أن تصر على التمسك بهذا الموقف البصير الذى يقوم على التردد ، وهو العامل المميز للاعتراف بالواقع، وذلك بعد أن تكون الدولة صاحبة السيادة السابقة على الدولة الجديدة قد اعترفت بها ، الا ما فى الحالات المستثناة من ذلك .

ويلوح لنا أن اصدار اعتراف صريح بعد ذلك يكون غير مناسب ، والأولى أن يكون الاعتراف ضمنياً عن طريق إداء بعض أعمال عرضية .

هل للمعترف سحب اعترافه

لقد أبنا فيما تقدم الآثار الخاصة المترتبة على الاعتراف بالدولة اعترافا واقعيا . أما فيما يتعلق بالاعتراف القانونى ، فليس هناك ما يدعو إلى سلوك سبيل كهذه ، بما أن من المسلم به ان الاعتراف التام يترتب عليه نتيجة واحدة هى قيام العلاقات السياسية بين المعترف والدولة الجديدة المعترف بقيامها .

على أن هناك نقطة واحدة جديرة بالبحث والتمحيص فى إفاضة ، وهى هل فى مقدور الدولة المعترفة أن تسحب اعترافها الذى منحته ؟ ان الواجب يقضى بأن لا يجوز سحب الاعتراف : لان الدولة الجديدة المعترف بها تكون إزاء الدولة المعترفة كأى دولة قديمة كان لها منذ أجيال علاقات سياسية عادية أو علاقات دبلوماسية أو أية علاقة أخرى مع الدول الأجنبية . (ولقد أراد « فنويك » Fenwick فى كتابه القانون الدولى International Law ص١٠٣) أن يوجد فرقا بين الأعضاء الاصليين والاعضاء المقبولين فى عائلة الأمم . ولكن تمييزاً كهذا ليس له أى

قيمة قانونية وإذا اتبع كان من الجائز أن يؤدى إلى نتائج خاطئة .

فهذا الاعتراف القانونى لا يمكن سحبه بأى حال ، ويجب استبعاد أى فكرة من هذا القبيل ، لان للاعتراف آثارا مباشرة تتم بمجرد صدور الاعتراف وتبقى هذه الآثار مابقيت الدولة ، والا كانت النتيجة أن تستطيع أى دولة فى أى وقت تشاء أن تتعنت وتصرح بأنها لا تعترف بدولة عاملتها فيما مضى كدولة ذات سيادة . هذا فضلا عن أن بداية الحرب لا يمكن أن تعادل سحب الاعتراف .

ان الاعتراف النهائى يخلق مركزاً قانونيا لا يمكن إلغاؤه بسحب الاعتراف والزعم بعكس ذلك يكون لا معنى له ويؤدى إلى مظالم . .

فأية دولة هى بطبيعتها حرة فى أن تقطع علاقاتها فى أى وقت بدولة أخرى ، ولكن ليس معنى هذا سحب الاعتراف ، وهذه النظرية هى المتبعة عادة فى الفقه الدولى ، وأما النظرية المعارضة لها فيؤيدها فليشمان Fleischman فى آخر طبعة (الثالثة عشرة) من حق الشعوب لفون ليزت (ص ٩٢) Volkerrecht, Par von Liszt وهناك شراح آخرون يلوح أنهم يسلمون بسحب الاعتراف فى حالات استثنائية ، ولكن هذه نتيجة لا يمكن إلا أن ترفض .

وفى التاريخ السياسى لما بعد الحرب حالة لها قيمتها بهذا الصدد وهى حالة ارتكب المسيو فوشى Fauchille بسببها خطأ يرثى له . فقد زعم فى كتابه (الجزء الاول ص ٢٣٩ و ٣٢٩) أن فرنسا ألغت فى شهر اكتوبر سنة ١٩١٨ الاعتراف الذى منحته لفنلندا فى ٤ يناير سنة ١٩١٨ . وأنها اعترفت مرة أخرى بفنلندا فى سنة ١٩١٩ . فاذن يكون الاعتراف قد منح تحت شرط وسحب بعد أن طرأ تغيير على هذه الأحوال .

إن هذا المؤلف لم يرتكن على معلومات صحيحة فى هذا الموضوع ، فالحالة التى يعنيها هى فى الحقيقة هامة ، ولها مغزى فيما يتعلق بالخطأ الذى يرتكب عادة بين الاعتراف بدولة جديدة والاعتراف بحكومة جديدة .

لقد اعترفت فرنسا فى يناير سنة ١٩١٨ بدولة فنلندا ، أى فورا عقب أن أعلنت روسيا استقلال فنلندا واعترفت به فى وقت كان الدستور السارى هناك هو

الدستور الاسوجى الذى وضع سنة ١٧٧٢ ، واحتفظت به فنلندا خلال اتصالها بالروسيا على أنه ميراث نفيس بقى لها من السيادة الاسوجية ، وضمان هام يكفل لها استقلالها الداخلى .

ولقد قام هذا الدستور علي المبدأ الملكى ، ومن المسلم به أن أحد الآثار المترتبة على الثورة الروسية فى سنة ١٩١٧ قد كان عزل ولى الأمر المشترك بين روسيا وفنلندا . أما فى روسيا فقد أدى الأمر الى قلب النظام الملكى ذاته على نقيض ما وقع فى فنلندا حيث بقى الدستور الملكى ساريا رغما من خلو العرش .

وبعد أن فصلت فنلندا مصيرها عن مصير روسيا ، وأعلنت استقلالها ، قامت آراء متضاربة بصدد الشكل النهائي للحكومة ، وهل يكون ملكيا أو جمهوريا ، وفى شهر اكتوبر سنة ١٩١٨ شرع البرلمان، على قاعدة الدستور القديم الذى كان لا يزال ساريا فى هذه اللحظة، فى انتخاب ملك ، وهذا ما دعا فرنسا الى الاحتجاج لأسباب سياسية ؛ لأن حكومة فرنسا لم تستطع فى ذلك الحين أن تتمكن من معرفة الحقيقة بالنسبة للصيغة الدستورية الصحيحة الخاصة بما يجرى فى فنلندا من الحوادث ، ومن الممكن أن نلاحظ أولا فى مذكرة ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ بعض اخطاء بالنسبة لهذا الموضوع ، كما يجوز أن نجد فى هذه المذكرة اختلاطا مدهشا بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة . فالحكومة الفرنسية تذكر فى هذه المذكرة أنها اعترفت « بالجمهورية الفنلندية » وأضافت الى ذلك أن المساعدة التى بذلت بهذه الطريقة ، أى تلك التى منحتها وثيقة الاعتراف « للجمهورية الفتية » لا يمكن أن تستمر فى بلد ليس على استعداده السابق .

وهذه الصيغة يمكن كما ظن فوشى Fauchille أن تحمل الانسان على أن يرى أن الحكومة الفرنسية قد أرادت احتمال سحب الاعتراف الذى منحته لفنلندا، ولكن نهاية المذكرة ترينا أن الموضوع كان خاصا بالاعتراف بحكومة ، فقد قيل فى المذكرة: إن الاعتراف الذى منحته فرنسا لحكومة فنلندا المؤقتة لا ينطبق من تلقاء نفسه على نظام جديد ، وهذه الصيغة تدل على أن التفسير العادل يؤيد أن الغرض هو احتمال رفض الاعتراف بنظام جديد أو حكومة جديدة ، وهذا

ما يستخلص أيضا من مذكرتين لاحقتين بتاريخ ٨ و ١٢ مايو سنة ١٩١٩ . فالمذكرة الأولى قد تناولت قيام العلاقات الدبلوماسية مع الحكومة الفنلندية وانطوت على التأكيد بأن هذا القرار لا علاقة له بالسياسة الداخليـة لفنلندا .

ولقد جاء فى بداية المذكرة الثانية الرقيمة ١٢ مايو سنة ١٩١٩ بأن حكومات فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة بأمريكا قد قررت أن لا تؤخر اعترافها باستقلال هذه الدولة « فنلندا » أكثر من الوقت الذى انقضى، والعبارات الآتية تدل مع ذلك على أن فرنسا لا تعنى بذلك اعترافاً جديداً واليك النص :

« لما كانت حكومة الجمهورية قد اعترفت على الفور تقريباً من اعـلان فنلندا استقلالها فانها ترى من غير المجدى أن تجدد علنا وصراحة تصريحها السابق الذى لم يفقد شيئاً من قوته بسبب أن الحوادث قد أدت خلال الزمن الماضى الى توقف العلاقات الدبلوماسية دون أن تسىء الى الصداقة التى أظهرتها فرنسا دائماً للشعب الفنلندى وتكون سعيدة بأن تظهرها له دائماً .

فمذكرتا سنة ١٩١٩ لا توطئان للشك الضئيل مكاناً ، والموقف الذى كان موضوع اعتراف سنة ١٩١٨ قصد فقط الى وقف العلاقات السياسـية . والعبارات المستعملة تقضى على كل احتمال يزعم سحب الاعتراف الاصلى ، وتصحح بذلك كل ما كان مضطربا وغير منطقى فى هذا الصدد بمذكرة سنة ١٩١٩

مناقشة احتمال سحب الاعتراف ايضا

لقد ناقشنا فيما تقـدم احتمال سحب الاعتراف وتأثير موقف الدول التالى للاعتراف . ومع ذلك فهناك حالات من الجائز فيها للحوادث السياسية أن تفضى الى الغاء أصرح الاعترافات .

ان الدولة اذا زال وجودها عقب حرب أو بأية طريقة أخرى ، أو اذا هى فقدت سيادتها مع الاحتفاظ بصفة الدولة أصبح الاعتراف الممنوح عديم الاثر بطبيعته فى هذه الحالة ، ولـكن زوال هـذا الاثر يترتب بصفة غير مباشرة على حوادث غـير زوال الوجود وفقدان السيادة .

إن الدول الجديدة هي حقاً أكثر الدول تعرضاً لان تترك وحظها بعد الاعتراف بها بزمن يسير ، ومصير جورجيا وأرمنيا أظهر مثل يضرب لهذا الحظ التعس.

أما مسألة معرفة ما اذا كان الاعتراف الممنوح لدولة لا يزال ساريا فعلا، وبعبارة أخرى أما معرفة ما اذا كان الامر خاصاً باعتراف جديد متعلق بوحدة دولية أو بحكومة ، ولكنه يكون فى موضوعه اعترافاً متعارضاً مع الاعتراف السابق، فالمقرر هنا هو أنه فى حالة الشك تكون القرينة لمصلحة صحة الاعتراف الاصلى بلا منازع.

« فما دام فى البلد المعترف به — ولكنه يكون فى الواقع قد فقد استقلاله — رأى متغلب يطلب الاستقلال المفقود ، وما دام الشعب لم يقر النظام الجديد فالواجب على الدول الاجنبية بالطبع أن تفرض على نفسها التزام جادة التحفظ التام (ص ٤٩١ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات)

ونرى من المناسب هنا، دون أى تدخل فى تفاصيل هذه المسائل الدقيقة للغاية أن نذكر العبارات التى كانت موضع المناقشات الحادة من كل جانب بعد أن نشرت التصريحات التى أصدرتها سنة ١٩٢٤ كل من بريطانيا العظمى أولا وفرنسا ثانيا اعترافا باتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية . فقد قيل فى التصريح: « تعترف حكومة الجمهورية الفرنسية منذ اليوم اعترافا قانونياً باتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية كحكومة داخل اراضى الامبراطورية الروسية القديمة حيث قبل الاهالى سلطتها »(وقد جاء التصريح الانجليزى مماثلا فى عباراته للتصريح الفرنسي) وهنا يتسع المجال لبحث مستفيض بصدد المسائل الخاصة بالاعتراف بالحكومة .

لقد لاحظنا فيما تقدم ان هذا الاعتراف يخلط غالباً بالاعتراف بدولة جديدة مع ان الاعتراف بالحكومة يمكن ان يطرح دون مساس بالاعتراف بالدولة أو عدم الاعتراف بها ، ومما هو جد ممكن ألا يرمى مطلقاً قيام حكومة صادرة عن ثورة الى احداث تغييرات فى العالم الدولى . واذن فالفارق بين الاعتراف بالواقع والاعتراف القانوني هو ان الاول ينطبق على الاعتراف بحكومة ، فاعتراف بالواقع كما قال بحق شارل ده فيسشر هو ذلك الذى يكون موضوعه حكومة لم تثبت نهائياً سلطتها فى نظر الدول التى اصدرت ذلك الاعتراف .

ولقد أبنا فيما تقدم أيضاً أن الدول قد خلطت أكثر من مرة بين موضوعى الاعتراف . وهما الدولة والحكومة بحيث لم يكن فى المقدور أن نتبين فى اقتناع ما إذا كان الغرض واحد منهما ، ولقد حصل ذلك بالنسبة لألبانيا ، ففى سنة **١٩١٣** اعترفت بها الدول كدولة ، أما الحكومة فلم يعترفوا بها ، وهذا ما كاد يدعو الدول الى الخلط بين الاعترافين عند أول اجتماع لجمعيه الامم .

وأما ماعدا ذلك فتراه فى الباب الثالث عند الكلام عن الحكومة الفعلية .

الفصل الخامس

حول عصبة الامم والاعتراف

من الواجب فى مادة الاعتراف أن نتناول البحث الخاص فى تلك المسألة الهامة التى ثارت حولها المناقشات الشديدة، ألا وهى مسالة العلاقات بين الاعتراف على أنه عمل خاص أى عمل لا يترتب عليه إلا ما نص عليه فى وثيقته بالدقة ، وبين القبول فى عصبة الأمم.

ولقد طرح على أول جمعية عمومية للعصبة موضوع البحث فى معرفة ما إذا كان من الممكن أن تقبل فى العصبة دولة لم تعترف أعضاء عصبة الامم بأنها دولة قانونا . فبرهنت الحوادث اللاحقة (وعلى الخصوص موقف الجمعية العمومية للعصبة تلقاء طلبي ألبانيا ولتوانيا) أن الاعتراف السابق مهما كان نوع تعميمه لايجوز اعتباره شرطا لا مناص منه للقبول فى العصبة .

إن هذا التأويل يمكن اعتباره كقاعدة فى عصبة الامم (راجع كوك Coucke تحت عنوان القبول فى عصبة الامم والاعتراف قانونا — مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢١)

قبول الحمايات فى العصبة

فهل يجب أن نستنتج من هذا أن القبول فى عصبة الامم يعادل الاعتراف الصريح القانونى ، أو أنه يحل محل الاعتراف ؟ واذا كان القبول لا يتضمن الاعتراف أفليس من الواجب أن يتعادل القبول والاعتراف أو على الراجح ينطوى عليه بما أنه فى غير المستطاع أن يكون بين أعضاء العصبة دول لم يعترف بها ؟

يلوح لنا عند أول نظرة أن هذه الحجة قاطعة ، ولكن الواجب يقضى مع ذلك أن نذكر أن من الممكن أن تشتمل العصبة على أعضاء، وفى وسعها أن تقبل كأعضاء جماعات من الدول ومن الدومنيون «الولايات» ومن المستعمرات التى تحكم نفسها

فى حرية ،وإذن من الخطأ أن نزعم مع فوشى Fauchille (ص ٣٣٤) أن قبول حماية نظامية فى عصبة الأمم يترتب عليه الاعتراف بها كدولة .

ان ميثاق العصبة يميز كما نعلم بين الدول والصنفين الآخرين ، ولنفرض أن مستعمرة قبلت عضواً فى العصبة ، فليس لأى فرد أن يعترف لها بناء على هذا القبول بشخصية دولية تفوق فى حدودها مارسمه لها الميثاق . وحتى بين الدول يجب أن نفرق بين الدول ذات السيادة بلا نزاع وبين تلك التى « وإن كانت تحكم نفسها فى حرية » إلا أنه « ليس لها التمتع التام بالسيادة » ،ولهذا فان الجزء الخاص بتنظيم العمل فى معاهدة فرساى (مادة ٤١١) قد تضمن بطريقة غير مباشرة امكان قبول دولة محمية كعضو فى هذا النظام وفى العصبة » . وإذن يوجد فى سلك عصبة الامم أعضاء ويمكن قبول غيرهم ممن تجردوا من صفة الدولة . « فالقبول على هذا الاعتبار » « ليس من شأنه أن يقضى على القيود التى خضعت لها أهلية هذه الدولة : » « واذن فمن المغالاة الزعم بان القبول يترتب عليه نتيجة الاعتراف بالمعنى التام » « العادى لهذه الكلمة ألا وهو الاعتراف كدولة ذات سيادة » (ص ٤٩٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٦ من مجموعة دراسات)

وإذن يجب أن نقتصر على المسألة الأخرى ، وهى هل قبول المرشح فى عصبة الأمم بعد أن قام الدليل على أنه حائز لصفة صاحب سيادة يترتب عليه الاعتراف به قانونا وهل هذا القبول الاجماعى يحدث أثره بالنسبة لمجموع الدول أم بالنسبة للدول التى وافقت على قبول العضو فقط ؟

اثر القبول فى العصبة

وماذا يكون الرد إذا سأل سائل هل القبول فى العصبة يتضمن الاعتراف ؟ وهل هذا الاعتراف صحيح حتى بالنسبة لمن اقترع ضد القبول من أعضاء العصبة ؟

لنقل أولا إن آثار القبول على هذا الاعتبار يجب ضرورة أن تكون واحدة بالنسبة لجميع أعضاء العصبة ، فالقبول يترتب على قرار هيئة فى العصبة لا نه لا يتطلب اجماع الآراء ، ولكن نتائج هذا القرار واحدة بالنسبة لجميع أعضاء العصبة سواء

كانوا فى الاغلبية التى وافقت على القبول أو فى الاقلية التى عارضت فيه .

أما فيما يتعلق بالسؤال الاول وهو هل القبول يؤدى إلى الاعتراف أم لا ، فمن المهم أن نلاحظ أن جمعية الامم ليست إلى الآن جماعة عامة فى القانون الدولى . فالقرارات التى تتخذها العصبة لاتحدث آثارها إلا فى داخل العصبة ، وإذن فآثار الاعتراف لايمكن أن تمتد إلى ماوراء دائرة عمل العصبة ، وإذن فلا يتعادل أبداً القبول فى عصبة الامم الذى هو عمل اجماعى باسم العصبة والاعتراف بالدولة الذى هو عمل فردى محض .

وفى الحق إن أثار القبول هى الى حد بعيد نفس الاثار المترتبة على الاعتراف فيما يتعلق بعلاقات مابين الدولة القابلة — المعترفة — والدولة المقبولة — المعترف بها . والقبول يتضمن أيضاً كما نعلم التزامات هامة ، وارتباطات قانونية لايحدثها الاعتراف البحت . ولكن مهما كان الامر فليس هناك وحدة بين العملين ، لذلك كان من الممكن أن تصر دولة عضو فى العصبة على أن تتمسك بموقفها فى عدم الاعتراف بدولة قبلت فى العصبة على نقيض رأيها ؛ فهذه الدولة ليس فى وسعها أن لاتعترف بها فيماله مساس بالعلاقات المباشرة الخاصة بالعضوية فى جمعية الأمم . وان كان فى مقدورها أن ترفض منحها الاعتراف الدولى بصفتها الفردية . ومن الممكن القول ان موقفا كهذا لايترتب عليه مطلقا نتائج عملية هامة . ولكن يجب أن لايفوتنا ان العضوية فى عصبة الامم لاتلزم دولتين ضرورة بالا يكون بينهما علاقات دبلوماسية عادية طبيعية متبادلة ، ولا يمكنها من عقد اتفاقات ، ولكن مما لانزاع فيه أن القبول فى عصبة الامم يبيح لاى عضو ، سواء أكان دولة أم لا ، وسواء أكان معترفا به أم لا ، أن يتمتع على الخصوص بالمزايا المنصوص عليها فى المادتين ١٠ و ١٦ من الميثاق .

فالنتيجة المترتبة إذن على قبول دولة صاحبة سيادة فى العصبة لا يمكن اعتباره قانونا بمثابة اعتراف ، رغماً من أن الدولة أهل لان تنال الاعتراف التام . وحتى الدولة — عضو العصبة — التى اقترعت بالموافقة على القبول ، ليست ملزمة على الاطلاق بان تعتبر نفسها أنها اعترفت رسميا بالدولة المذكورة .

تحفظ هام

ومن المهم أن نضيف الى ماتقدم من الملاحظات تحفظا هاماً يدعو اليـه احتمال اعتراف ضمنى ، فالدولة التى قالت قولتها لمصلحةقبول دولة جديدة فى العصبة دون أن تقول بطريقة جلية واضحة إنها رغماً من هذا الموقف لا تعترف بها اعترافاً قانونياً لهى دولة فى وسعها بواسطة أعمال من هذا القبيل أن تقيم الدليل على صدور اعتراف نهائى باعتبار أن هذه الاعمال أدلة ضمنية ولـكنها حاسمة فى الموضوع .

والموقف المؤيد للقبول فى العصبة يساعد بطبيعته اذا انضم الى عوامل أخرى على الوصول الى النتيجة القائلة بان هذه الدولة قد اعترفت بالدولة الجـديدة المقبولة بطريقة تامة نهائية.

فالقبول فى العصبة لا يترتب عليه بذاته آثار الاعتراف كدولة ،ومهما كانت غرابة الرفض الصادر من عضو بعصبة الامم والقاضى بعـدم الاعتراف بدولة ذات سيادة هى الأخرى عضواً فى العصبة، فان للدولة الرافضة الحرية التامة فى الاعتراف بعد ذلك الرفض . وهذا ما يعلل لنا أن بعض الدول التى أصبحت أعضاء فى العصبة قد حصلوا فيما بعد قبولهم بالعصبة على الاعتراف بهم من أعضاء آخرين . على أن من اللائق أن نضيف الملاحظة الآتية وهى أن دولة اعترفت سابقا بدولة جديدة اعترافاً فعلياً ، ثم وافقت على قبولها فى العصبة تـكون قد أتمت كل شىء من قبلها للاعتراف بها قانونا .

وإذن فلا قيمة لاى تصريح يصدر بعدئذ باعتراف نهائى ، وهذا بخلاف وثيقة تقتصر على تسجيل أمر واقع .

اثر الخروج من العصبة

ان فقدان العضوية بنـاء على نص المـادة ١٦ فقرة ٤ هو بمثابة العمـل المناقض للقبول .

وصدور قرار كهذا يفقد العضوية فى العصبة ولكنه لايكون بمثابة سحب الاعتراف من جانب كل دولة بصفة فردية ، لان عصبة الامم لا تملك إيجاد دولة ولا إبعادها عن حظيرة جماعة القانون الدولى.

بعض ملاحظات

عن سريان الاعتراف على الماضى

١ — لقد أشرنا فيما تقدم الى سريان مفعول الاعتراف على الماضى. ،وموضوع سريان هذا الاثر على الماضى له أهمية سواء أكان ذلك من ناحية مسئولية الدولة الجديدة أم بالنسبة لاهلية اكتساب سندات وحقوق قانونية أو حقوق شخصية .

فبناء على هذه النظرية يسرى مفعول الاعتراف ابتداء من اللحظة التى ولدت فيها الدولة ميلادا صحيحا ، بغض النظر عن تاريخ أى وثيقة صادرة بالاعتراف فواقعة الميلاد هى حقا ذات الطبيعة الانشائية المعلقة على شرط لاحق هو شرط الاعتراف .

ولقد بحث الفقه سريان آثار الاعتراف على الماضى ، ولا سيما من وجهة « الحكومات الفعلية » ولقد سلم بها أيضا فيما يتعلق بمركز الدولة الجديدة . وفى هذا المقام نجد نظرية سريان آثار الاعتراف على الماضى من أهم الحجج على صحة الطبيعة البيانية للاعتراف .

غير أنه ليس من السهل دائما أن نعين بالدقة ، وفى ثقة ،تاريخ ميلاد الدولة الجديدة ، ولقد لاحظنا فيما تقدم ان اعلان الاستقلال ليس محكاً صادقا تماما فيما يتعلق بتحديد تاريخ ميلاد الدولة ، لان اعلانا كهذا يمكن أن يصدر رغماً من فقدان شرط أو عدة شروط من شرائط الاعتراف . ومن جهة أخرى فلا الاعتراف الاول ولا الاعتراف الاخير من الدول الاخرى يستطيع أن يكون له آثار انشائية ، واذن فقد بقى علينا أن نبحث على نور الحوادث التاريخية عن فاتحة الزمن الذى بدأت فيه الجماعة موضوع النزاع فى اظهار نفسها حقيقة وفعلا كدولة صاحبة سيادة .

٢ — إن سريان أثر الاعتراف على الماضى هو بطبيعته مفض الى مسائل معقدة إذا نحن نظرنا اليه من ناحية الواقع السياسى .

وهناك خلاف هام كانت فيه مسألة تاريخ ميلاد الدولة الجديدة ومسألة سريان اثار الاعتراف على الماضى من كبريات المعضلات التى عرضت على محكمة العدل الدولية . فقد كان على هذه المحكمة فى قضية خاصة ببعض المصالح الالمانية فى سيليزيا البولونية (راجع مجموعة الاحكام رقم ٧) أن تبين مدى مفعول هدنة ١١ نوفمبر سنة١٩١٨ و (بروتوكول سبا) بالنسبة لبولونيا ، أى هل كان لبولونيا الحق فى أن تتمسك بهاتين الاداتين ؟

ولما كنا لا نريد هنا أن نبحث هذا الموضوع بحثا مستفيضا فقد وجب أن نقصر مهمتنا على ايراد بعض ملاحظات خاصة بالموضوع الذى يشغلنا .

لقد لاحظت محكمة العدل الدائم الدولية أولا أن بولونيا لم تكن طرفا فى اتفاقية الهدنة ولا فى بروتوكول سبا . .

ولم تكن ألمانيا قد اعترفت ببولونيا كطرف محارب عند ما أبرمت الدول هاتين الاتفاقيتين . ولما كان هذا الامر لم يحصل فقد كان من المتعذر عقد هدنة بين ألمانيا وبولونيا .

ولقد راعت المحكمة أن أهم دول الحلفاء قد اعترفوا بقوات بولونيا المسلحة كجيش محالف وشريك فى الحرب ، وان هذا الجيش كان تحت قيادة اللجنة القومية البولونية فى باريس ، ولكن المحكمة لم تر من الضرورى أن تفصل فى موضوع الاهمية السياسية التى كانت وقتئذ لهذه اللجنه . ويظهر مع ذلك أن المؤكد من رأى المحكمة ان بولونيا لم تكن فى ذلك الحين قائمة كدولة ، وما كان يمكنها أن تزعم أن لها صفة الدولة الا بعد أن تكونت فوق الارض الروسية التى احتلتها دول الوسط .

ولاحظت المحكمة أيضاً أن بولونيا بعد أن تكونت لم توافق على اتفاقية الهدنة ولا بروتوكول (سبا) ولم تشترك فيهما ضمنا ، ولم تقبل المحكمة النظرية القائلة بوقوع موافقة بعد تصريحات الاعتراف القانونى ببولونيا من قبل الدول العظمى ومن

قبل ألمانيا أثناء مفاوضات الصلح ، أو فى معاهدة الصلح .

ولكن حيثيات اللورد (فينلى) Finlay قد اختلفت بالنسبة لهذه النقطة عن رأى أغلبية المحكمة ، ولكنه صرح انه متفق مع المحكمة فى النتيجة ، وأن ملاحظاته لا تخص إلا بعض الحيثيات .

أما رأيه فهو أن دول الحلفاء قد عقدوا الهدنة باسمهم وباسم بولونيا التى كانت علي وشك أن تصير دولة

ومن رأيه أيضاً أن المتعاقدين على الهدنة قد وقعوها بفكرة أن استقلال بولونيا سيكون شرطا من شروط الصلح . وإذن فمن الواجب ان ترتبط بولونيا بشروط الهدنة وأن تشترك فى الاستفادة منها عندما توجد كدولة معترف بها . وهذه « الاستفادة » تكون حقا مكتسبا للدولة الجديدة حالما تدخل فى التكوين .

ولقد أسر الجانب البولونى على التمسك بأن الجيش البولونى قد اعترف به كطرف محارب ، وان قيادة هذا الجيش كان لها أهلية اتمام أعمال قانونية فى ميدان حق الحرب ، واذن كان لهذه القيادة ان تعقد على الخصوص اتفاقيات الهدنة . وتمسك الجانب البولونى فوق ذلك بنظرية الطبيعة البيانية للاعتراف بالدولة الجديدة وهى طبيعة من شأنها أن تجعل أثر الاعتراف ساريا على الماضى (راجع مذكرة الحكومة البولونية ٢١ يوليه سنة ١٩٢٥ المنشورة فى الوثائق الخاصة بالحكم رقم ٧ ص ٥١٤ وما بعدها) .

٣ — عند ما نبحث جميع الآراء التى قيلت بصدد هذا الموضوع الأولى يمكننا ان نلاحظ بأنه لم يحصل أن واحداً نازع مبدئيا فى سريان أثار الاعتراف الدولى على الماضى . وفى الحق ان واحداً لم ينازع فى ان أثار الاعتراف يجب ان تنسحب على الزمن الذى تكونت فيه جماعة لها الاهليةالدولية . ولكن على النقيض من النظرية البولونية التى طالبت بأهلية قانونية ولو جزئية منذ انعقاد الهدنة ، فان محكمة العدل الدولية أصرت على التمسك بانالمانيا لم تعرف بان بولونيا كانت ساعة انعقاد الهدنة دولة محاربة . (وهذا ما ينطوى على ان بولونيا لم

تكن لها بأى حال شخصية دولية لا نزاع فيها ، ولقد أضاف اللورد « فينلى » نظرية أخرى الى ذلك وهى ان دول الحلفاء عقدوا الهدنةباسم بولونيا ، ومعنى هذا ان الشخصية الدولية كانت تنقص بولونيا فى ذلك الوقت . فاذا اتبعنا رأى محكمة العدل الدولية يكون الأمر إذن خاصاً بمعرفة ما إذا كان لدولة فى دور التكوين (Etat nasciturus) أن تكتسب حقوقا بناء على بعض أعماء أتمتها دول أخرى باسمها وتحت شرط الانشاء النهائي للدولةالجديدة .

فالمحكمة بقولها إن (الاعمال المشار اليها لا يستنتج منها حق دول أخرى فى الموافقة عليها والاشتراك فيها) قد سلمت بطريق الاستنتاج العكسى انه لا يجوز استبعاد سريان الاعتراف على الماضى استبعادا تاما فى حالة ما تكشفهذه الأعمال عن هذا الحق .

وإذن فسريان آثار الاعتراف لا يمكن أن يرجع الى عهد سابق على وقت ميلاد الدولة ذاته ، فالدولة المولودة (Etat né) وليست الدولة التى فىدورالتكوين (Nasciturus) هى التى يجب أن تتأثر بسريان مفعول الاعتراف على الماضى والاستفادة منه .

أما إذا نحن قبلنا رأى اللورد « فينلى »وهو انللدول المتعاقدة ان تنشىء حقوقا لمصلحة دولة فى دور التكوين لطرحنا سؤالا حديثا ليس موضوعه الجوهرى هو سريان آثار الاعتراف على الماضى،ولكن معرفة ما إذا كان فى الامكان لدولة لم توجد بعد أن تكسب حقوقا .

الباب الثالث

فى الحكومات الفعلية

Les gouvernements de fait

الفصل الاول

الدول والحكومات

يظهر لاول وهلة أن أية مسألة تمس الحكومات ليست من المسائل الداخلة فى نطاق القانون الدولى . ومن المؤكد ، فى الواقع ، أننا إذا نظرنا الى حكومة ما من أية ناحية من نواحيها وجدنا الامر لا يعدو احدى مسائل القانون الداخلى . وسواء نظرنا إلى الحكومة باوسع المعاني على أنها عنصر حاسم من عناصر الدولة ، أو على أنها عضو أو مجموعة أعضاء ، أو على أنها سلطة (التنفيذية) أو مجموعة السلطات العامة ، أو مجموعة الرجال الذين يزاولون هذه السلطات ، لوجدنا دائما أن الحكومة هى شىء من أجزاء الدولة ، يدخل فى الدولة ولكنه ليس الدولة . والقانون الدولى لا يعرف غير الدولة ، وقد أعلن مبادئه فى سبيلها .

واذا نحن عدنا الى الناشئة الاولى من تكوين الدولة دوليا ، أى إذا نحن عدنا الى الاعتراف بشخصيتها القانونية ، فاننا نجد النتيجة دائما واحدة سواء بالنسبة للذين يرون فى هذا الاعتراف نتيجة ضرورية لوجودها أو بالنسبة لهؤلاء الذين يرون اساس الدولة فى ارادة الدول القديمة توثيق علاقات مع الدولة الجديدة ، وهذه النتيجة الواحدة هى أن الدول تعترف دائما بالدولة ، أى بقيام عامل من عمال القانون الدولى ، أما الحكومة فلا تظهر ابدا بمظهر من خلعت عليه هذه الصفة .

واذا نحن عدنا الى لحظة تالية للاعتراف ، أى الى اللحظة التى يحدث فيها

تغييرات دستورية — ومن الصعب أن لا يطرأ على دولة مثل هـذه التغييرات على مجرى حياتها التاريخية — فان تغييرات كهذه ليس لهـا نفوذ فى الشخصيـة الدولية

ولكننا إذا وقفنا عند هذا المظهر جهلنا المخبر ، واسأنا الى الحقيقة ،ثم تنكبنا سبيلها ، مع أن ملاحظة تذهب الى عمق ابعد من سطح الموضوع تحملنا على أن نحذر هذا المظهر الخداع .

فاذا نحن عولنا على ملاحظة الموضوع جاز لنا أن نتساءل عن السبب فى ان المسائل التى تمس الحكومات الفعلية قد عنى بها الكتاب والمؤلفون ضمن مؤلفات القانون الدولى أكثر مما عنى بها المؤلفون ضمن مؤلفات القانون الدستورى والادارى .

ولقد لاحظ المسيو لارنود Larnaude هذه الملاحظة القيمة فى مقاله الذى نشره عن «الحكومات الفعلية» فى المجلة العامة للقانون الدولى العام Revue générale de droit international سنة ١٩٢٤، وفى الوسع ان نقطع مراحل فى ميدان اداب القانون الدولى الى أن نصل الى عهد « جروسيوس » وكتابه De jure belli ac pacis (جزء ٢ فصل ٩) لنرى أن من الصعب عدم العثور على المؤلفين الذين عنوا بالحكومات الفعلية ، أما فى ميدان القانون العام الداخلى فلا نجد بحث هذا الموضوع بحثا مستفيضا الا فى مؤلفات أحدث الشراح والفقهاء ، فتجد فى الاداب الايطالية الدولية «رومانو » Romano قد وضع كتابه عن الحكومات الفعلية ، واما فى الاداب الفرنسية فتجد «جودو » Gaudu وكتابه

Essai sur la legitimité des gouvernements dans ses rapports avec les gouvernements de faits . Paris 1914

وجاستون جيز Jéze وكتابه Principes généraux du droit admtnistratif

وتجد فى المانيا تريبل Triepel وكتابه Das interregnum . Leipzig 1892

وسندر Sander وكتابه Das Faktum der Revolution und die Kontinuitat der Rechts ordnung (Zeitschrift fur offentliches Recht 1919

انا لا نريد أن نخلع على هذه الفكرة أهميـة كبيرة . وكل ما يمكن أن نراه هو القول بأنهـا معيبة بسبب صوغ القانون العام فى صورة نظريات . وفى الحق انه لم

بعض كبير زمن على التمييز بين القانون الدولى والقانون الداخلى والتفرقة بين الموضوعات الخاصة بكل منهما . واول من قام ببحث عميق فى هذا الصددهو العلامة تريبيل Triepel فى كتابه Volkerrecht uud Landesrecht طبعة ليبزج سنة ١٨٩٩ ، أما فى ايطاليا فتجد انزيلوتى Anzilotti على الخصوص حيث قدتحدث الينا عن هذا الموضوع فى كتابه

Teoria generale della responsabilita dello Stato nel dir.int,Firenze. 1902 et il dir . int', ne. giudizi iuterni , Bologne 1905

على أن هناك بعض عناصر تدل على أن بين حياة الحكومات وحياة الدول علاقة وثيقة من شأنها ان تكبر من قيمة المركز الدولى للحياتين .

ولنعد مرة أخرى الى الناشئة الاولى للوجود القانوني للدولة أى الى ساعة الاعتراف بها لنرى أن هذا الاعتراف معلق على تقدير استقرار الحكومة وطبيعتها . وان الدول لا تزعم أن من الواجب قيام حكومة لانها لم تعترف فى وقت من الاوقات بقيام فوضى . ولكنها تشترط للاعتراف ان يتوافر فى الحكومة ضمانات الاستمرار ، وان لا تتضارب مبادئها وأعمالها مع مبادىء وأعمال حكومات الدول التى اعتزمت الاعتراف بها ، هذا حق حتى أننا نجد احيانا اعترافات معلقة على شرط هو طراز خاص للحكومة أو شكل معين لها . ولقد قال لنا الاستاذ « لوريمى » Lorimer فى (نظرية الاعتراف أساس القانون الدولى — مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٨٨٤) ان هناك نظريات سياسية تجرد الدول التى تتبعها من حق الاعتراف بها ، وهى ثلاث نظريات : « النظام الملكي الغير المتسامح ، والنظام الجمهورى الغير المتسامح والفوضى . » وفى الوسع وضع بعض تحفظات فيما يتعلق بالقيمة الموضوعية لهذا التعداد ، ولكن ليس فى الوسع أن ننكر أن تكوين الحكومة تكوينا لا يتوافر فيه بعض الشروط قد يكون السبب فى عدم الاعتراف بالدولة أحيانا .

واذا نحن رجعنا الآن الى لحظة تلى تكوين الدولة والاعتراف بها أى الى لحظة نقص سلطة حكومة الدولة المعترف بها ، نجد أن هذا النقص ليس بذاته فى حاجة الى اعتراف الدول بالدولة ، فاذا لم تعترف الدول بالحكومة الجديدة فمعنى هذا أن

العلاقات الدبلوماسية بين الدول معلقة . ولـكن بما أن الحكومة بمجموعة موظفيهـا الذين يعملون ويريدون نيابة عن الدولة هى الوسيلة الوحيدة للوصول الى قيام الدولة، وبما أن الحكومة هى الاداة الضرورية لـكى ترتبط الدولة بعلاقات مع الدول الاجنبية وتواصل توثيق هذه العلاقات والحرص عليها ، فمن حقنا أن نتساءل عن المصير الذى تؤول اليه هذه العلاقات اذا لم يكن ثمة وجود للحكومات ؟ واذا كان حقا ان لا مناص من قيام حقوق وواجبات كان من الواجب معرفة كيف تـكون مزاولة ذلك ؟ ان هـذا هو مايحدونا الى البحث فى علاقة المشروعية الدستورية بالمشروعية الدولية لحكومة ما ، وكيف تـكون المشروعية الدولية وكيف يترتب عليها أثرها ؟

تكوين الحكومات

يتناول الفرض الاول تـكوين حكومة جديدة فى نفس الوقت الذى تـكونت فيه دولة جديدة ، وهذا مايمكن أن يتم بطريقة أصلية أو فرعية .

التكوين الاصلى

ان المراد بالتـكوين الاصلى هو تـكوين الدولة بعيدا عن أى نظام قانونى قائم ، أى التـكوين الذى لا يترتب عليـه أى تعديل فى دولة قائمـة ، بمعنى أى تجزئة أو زوال يطرأ عليها .

وهذه هى الحالة التى يصبح عليها فريق من الناس يقيمون فى بلاد لا سيد لهـا، ويريدون أن تـكون لجماعتهم صفة الجماعة المدنية وكرامتها . ومثـل ذلك ما اعتزم القيام به فى سنة ١٨٩٤ ذلك المدعو « هيكى » Hickey عنـد ما التجأ الى جزيرة « ترينيداد » الواقعة على مسافة ٧٠٠ ميل من شاطىء البرازيل ، ولقب نفسه بجمس الاول James 1r ثم طلب من الدول اعترافها الدولى بالدولة الجـديدة التى زعم أنه كونها بهذه الجزيرة (راجع جريدة الطان الصادرة بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٨٩٤ .)

إن نهاية هذه المغامرة ليست مما يعنينا . ولـكننا نستطيع أن نقول إنها بالنسبة لموضوعنا كبيرة الاهمية ، حيث تـكوين هذه الدولة ما كان يمس كيان أى دولة ولا

دستور أى دولة . والقانون الدولى لا يمنع تكوينا كهذا ولا يفرضه على أى واحد ، والاعتراف به راجع إلى الحكم السياسى الذى تصدره الدول الحرة سواء بمنح الاعتراف أو برفضه .

ولكن هذا الحكم يجب أن يتناول كفاية المساحة الارضية للدولة الجديدة ، وكفاية عدد سكانها ، ويتناول على الخصوص أهلية حكومتها ، والمعول عليه هنا هو استقرار الحكومة وأهليتها لاداء وظائفها ومراعاة قواعد القانون الدولى ، والمحافظة على العهود الدولية التى قطعتها الدولة . وإذن يكون تقدير الدولة لمنح الاعتراف أو رفضه مسألة خاصة بتقدير النظام الحكومى للدولة الجديدة ، ولكن بما أن القانون الدولى قد خلا من القواعد التى تفرض الاعتراف بالدولة متى كانت حكومتها فى شكل معين ، أو تحول دونه إذا كانت فى شكل حكومى آخر ، فقد كان لكل حكومة الحرية فى تكييف حكمها الخاص بالاعتراف .

وعلى أية حال فاذا كان الحكم الصادر من الدولة بخصوص حكومة جديدة فى دولة جديدة يمكن أن يكون سببا للاعتراف بالدولة الجديدة ذاتها ، أو يمكن أن يكون سببا فى رفض الاعتراف بها ، فهذا لا يمنع من أن تتمسك سلطة هذه الحكومة الجديدة بالامر الواقع فى داخلية البلاد متى استطاع هذا الامر ان يفرض نفسه ، دون تمسكها بمسألة اعتراف دولة أجنبية ، لان هذا الاعتراف لا يكون له قيمة إلا من ناحية الشخصية الدولية للدولة .

ولكن تكوين الدولة على النمط الذى شرحناه فيما تقدم لا يحدث فى أغلب الاحيان ، بل انه على النقيض من ذلك قد أصبح نادراً ، وهذا لاسباب سهلة التناول والفهم ، أهمها أنه لم يبق فى العالم متسع لقيام دول بهذا الشكل .

التكوين الفرعى

ان التاريخ والسياسة لا يزالان ينشئان على أعيننا أنواعا جديدة من تكوين الدول وتعديلها أو تغييرها مابين آونة وأخرى ، وهذه التعديلات الفرعية التى تتم ضد مصلحة دول أخرى قائمة ، كما حدث بالنسبة لمنشوريا التى اقتطعت من جسم

الصين لا بد من أن يتبعها بطبيعة الحال تكوين حكومات جديدة . ولكن هذا المثال وحده لا يكفى لتفهم كل الواقع فى التاريخ والسياسة أو للالمام بشطر كبير منه ، ولذلك حق علينا أن نعرض على الانظار بعض حالات نأمل أن تكون مؤدية للغاية التى نرمى الى تحقيقها .

تكوين ايطاليا

(ا) ان أمامنا مثلا هو تكوين مملكة ايطاليا ، فلقد ناقشوا طويلا فى ايطاليا طبيعة المملكة ، فقال البعض ان الموضوع يتضمن فقط تعديلا فى مملكة « سردينيا » التى استمرت شخصيتها فى الوجود تحت اسم جديد . وهناك آخرون يقولون بقيام دولة جديدة جاءت نتيجة اتحاد بين جميع الدول القديمة .

ويؤيد القائلون بالرأى الاول رأيهم بالوقائع . فالوحدة الايطالية تكونت مرحلة مرحلة ودرجة درجة ، ولم تتم طفرة فى شكل ادماج جميع الدول القديمة داخل شبه الجزيرة واخراج دولة واحدة ، وانما تمت فى شكل توسيع (البيمون) على دفعات متعاقبة . وقد وجدت هذه التوسعات سندها القانونى اما فى معاهدات التنازل عن الارض بين « البيمون » والدول الاجنبية ، واما فى ضم دول أخرى أو أجزاء من دول الى « البيمون »

ومع ذلك فان اللقب الجديد ، لقب ملك ايطاليا لم يعترف به فى أوروبا بسهولة نظرا لان الدبلوماسيا الاوروبية رأت أنه يتعلق بتغيير أساسى فى المركز السياسى والارضى لشبه الجزيرة ، واذا كان من المسلم به أن تغييراً فى اسم الرئيس أو اسم الدولة ، وكذلك التغيير فى حدودها الارضية ، ليس له مساس بوحدة الدولة مطلقا ، إلا أن الاعتراف بمملكة إيطاليا كان معناه الاعتراف بتغيير تم ضد القانون الاصطلاحى المترتب على المعاهدات ، ومعنى هذا هو على الخصوص الاعتراف بزوال دولة قديمة كان للدول الاوربية علاقات دبلوماسية معها ، وارتباطات صداقة سياسية بها ؛ وفى الحق إن الجنرال « جيالدينى » Gialdini ما كاد يجتاز بجنوده حدود

« ومبريا » Ombrie (سبتمبر سنة ١٨٦٠) حتى رأينا الحكومة الفرنسية تسحب وزيرها المفوض من تورينو دون أن تسحب سفيريها من روما ونابولى .

أما حكومة پروسيا فانها قد باهت باحساساتها نحو المشروعية ، وأعلنت استياءها من ضم الاراضى الذى كان (كافور) يجريه ، وأما روسيا التى كانت تعطف دائما على ملك نابولى فانها لم تتردد هى الاخرى فى أن تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع حكومة « البيمون »

وأما النمسا فقد كان فى وسعها أن تسير بمظاهر استيائها الى بعد سحيق لولا أن اضطراباتها الداخلية قد حالت دون محاولة القيام بمغامرة حربية فى ايطاليا . وإذن تكون الدول الاوربية قد اعترفت على الرغم منها بالعمل الرسمى الذى قام به أول برلمان ايطالى اجتمع فى تورينو يوم ١٨ فبراير سنة ١٨٦١ ، وهو العمل الذى صار فيما بعد قانون ١٧ ماوس سنة ١٨٦١ (رقم ٤٦٧١) وهو القانون الذى أعلن فكتور عمانويل ملكا على ايطاليا .

ليس من السهل أن نحدد الطبيعة القانونية لهذه الاعترافات . فبعض الدول لم تعمل إلا انها جعلت علاقاتها الدبلوماسية القديمة تستمر . وهناك دول أخرى أصدرت تصريحات مختلفة وفاق وجوه نظرها ، وأما أمبراطور فرنسا ، رسول السيادة القومية ، فانه لم يستطع أن يعترض أى اعتراض على تغييرات تمت باسم المبادىء التى أعلنها فى مواطن عدة . (وأما فيما يتعلق بالموقف المضطرب الذى وقفه نابليون الثالث فراجع مؤلف ديبيدور Debidour : التاريخ الدبلوماسى لاوروبا جزء ٢ طبعة باريس سنة ١٨٩١ ص ٢٢٣ وما بعدها)

وأما انجلترا التى لم تخش شيئا من وحدة ايطاليا فقد صرحت بلسان لورد « راسل » J. Russell أن للامم الحق دائما فى أن تغير حكومتها ، ومن الظلم ارادة الحيلولة دونها . (راجع الوثائق الدبلوماسية لايطاليا جزء ٨ طبعة سنة ١٨٧٢ ص ٣٧٣ لبيانكى Bianchi) وأما بروسيا فلم تقر قرارها فوراً . (راجع ص ٣٧٥ من الوثائق المذكورة وتقرير الجنرال لامارمورا Lamarmora الى كافور بتاريخ برلين فى ١٧ فبراير سنة ١٨٦١) . على أن بروسيا مع ذلك قد اعترفت اعترافا معلقا على شرط بمملكة

إيطاليا في سنه ١٨٦٢ — (راجع تلغراف برنستورف Bernstorf الرقيم برلين في ٢١ يوليه)

أما روسيا فقد رأيناها في الوقت الذي صرحت فيه بانها لاتحل أي مشكل قانوني تبرر اعترافها بواقعة هي قولها : ان بلاط تورينو قد أثبت أنه يستطيع أن يدافع عن نفسه ضد الاحزاب الثورية ويمكنه أن يضمن تفوق الافكار المحافظة (راجع الوثائق السابقة ص ٢٧٤ منشور جورتشاكوف Gortchacoff الرقيم بطرسبورج في ١٨ أغسطس سنة ١٨٦٢)

فالبواعث السياسية كانت اذن مختلفة جداً ، وقد انحصرت مهارة «كافور» في ان يعترض على الحق الوضعي المصطنع اعتراضاً جاء في وقته كما جاء مستنداً على حق طبيعي هو حق القومية وحق الحرية ، كما أنه أظهر مهارة أيضاً بأن جعل حكومة البييمون تعمل وكأنها وحدها الحكومة القادرة على أن تقاوم ما ترجو النمسا والروسيا مقاومته حتى لا تندلع الثورة في أوروبا بأسرها .

ولكن ماذا صنعت الدول عند ما قررت الاعتراف بمملكة إيطاليا ؟ هل فكروا حقاً في دولة جديدة ؟ إن تلغراف «راسل Russell يؤيد هذا الغرض فيما يتعلق بانجلترا ، وكذلك موقف أسبانيا . ولقد أعلن «كافور» بنفسه قوله : «نحن إيطاليا ونحن نعمل باسمها .» فاذا أردنا اذن أن ننظر إلى الاعتراف بمملكة إيطاليا كأنه اعتراف بدولة جديدة فان مسألة الحكومة تكون قد تضمنتها مسألة الدولة ، فحكومة البييمون وإن بقيت هي هي حكومة البييمون إلا أنها صارت حكومة جديدة ، لأنها أصبحت حكومة مملكة إيطاليا لا حكومة مملكة «سردينيا»

غير أنه يلوح أن بعض دول لم تر في تغيير لقب الدولة تغيراً في الشخصية الدولية للدولة . وفي حالة كهذه لم يكن الامر في حاجة الى اعتراف بالحكومة الجديدة ، حيث أن تركيب الدولة ، بما على رأس هيئاتها من رجال يمثلون السلطة العليا ، لم يتغير فيه شيء والاعتراف الجديد لم يكن سوى قانون تضمينات لجميع التغييرات الدولية التي طرأت على إيطاليا ضد الدول ، أو طرأت على بعض إرادات الدول التي قامت ونشأت ، وضمن أساسها بناء على قانون وضعي ترتب على معاهدات .

تكوين الامبراطورية الالمانية

(ب) ان تأليف الامبراطورية الالمانية فى سنة ١٨٧١ يماثل ما تقدم ، ذلك بأن ملك بروسيا كان منذ سنة ١٨٦٧ رئيس الدولة العهدية الاستقلالية (La Confédération) الشمالية لالمانيا أى رئيس دولة عهدية Etat fédéral مؤلفة من عدد معين من الدول الخاصة.

ولقد أدت حوادث سنة ١٨٧٠ الى عقد معاهدات تمكنت بها الدول (دول ألمانيا الجنوبية) التى لم تكن أعضاء فى الدولة العهدية الاستقلالية الشمالية من أن تكون اعضاء فيها .

ولقد قام فى ألمانيا كما قام فى إيطاليا جدل عنيف بين الشراح الالمانيين بخصوص طبيعة الامبراطورية . فبعض الشراح يقول بأن دولتين عهديتين Etats fédéraux مختلفتين قد قامتا على التوالى فى المانيا سنة ١٨٦٦ وسنة ١٨٧١ ، وان الثانية قد تألفت من عدد من الاعضاء اكثر من عدد الدول فى الدولة الاولى. وهذه النظرية ليست محل جدل بالنسبة لهؤلاء الذين يقولون بأن أى تعديل فى عدد أعضاء دولة عهدية Etat fédéral يؤدى ضرورة الى تعديل فى الاسس التى تقوم عليها هذه الدولة وفى هذا تعليل لا يمكن التعويل عليه فى إيطاليا .ولقد لوحظ أيضاً أن تعديلا طرأ على الدستور العهدى Fédéral بموجب قانون ١٦ ابريل سنة ١٨٧١ . ويري آخرون أن معاهدات سنة ١٨٧٠ لها معنى يختلف اختلافا كلياً عن معنى المعاهدات التى تولدت عنها الدولة العهدية الشمالية .فهذه المعاهدات لم ترم إلى تكوين دولة عهدية جديدة بين الدول الشمالية والدول التابعة للدولة الجنوبية وإنما كان الغرض منها دخول دول الجنوب فى الدولة العهدية القائمة وبالتالى تطبيق دستور دولة الشمال على ألمانيا جميعا . (راجع « لابند» Laband . Deutsches Staatesrecht , Reichss , éd 1909 , 1 , P 41 طبعة سنة ١٩٠٩ جزء أول ص ٤١)

ويلوح ان هذا الرأى الثانى أفضل ، وذلك لأسباب تماثل تلك التى بمقتضاها رفضت فكرة التجديد بالنسبة لمملكة إيطاليا . فبما أن هذه الدولة لم تخلف مملكة

« سردينيا » لانها استمرارها فان الامبراطورية لا تخلف دولة الشمال و إنما هي استمرارها .

أما النتيجة بالنسبة للحكومة فدائما واحدة ، وهي أنه لا حكومة جديدة الا في نظر من يظنون أن هناك دولة جديدة .

ولكن عندما يكون هناك دولة جديدة يوجد أيضاً حكومة جديدة كما حدث ذلك بالنسبة لدول البلتيك (بولونيا وفنلندا وليتوانيا وليتونيا واستونيا .)

امبراطورية النمسا

(ج) ولقد طرح السؤال ذاته في بعض الاحيان في ناحية أخرى عند ما كانت تطرأ تغييرات دولية لا يترتب عليها زيادة دولة بسيطة او مركبة وانما يترتب عليها ضعفها أو زوالها . وهذا ما حصل بالنسبة للنمسا التي تساءل الناس عما اذا كان في الامكان دائما اعتبار الامبراطورية النمسوية بين الاطلال التي ترتبت على تجزئة امبراطورية « هبسبورج » القديمة أم انها قامت دولة جديدة ؟

ان الرأى الاول هو الافضل إذ لم يبق من الدولة الثنائية القديمة (التي لم تكن النمسا وحدها وانما كانت النمسا والمجر) شيء بعد انحلالها . ولقد صرحت معاهدة « سان جرمان » في مقدمتها بجلاء ان وجود المملكة القديمة قد زال ونصت المادة ٢٠٣ من هذه المعاهدة على الدول التي تخلفت عن تجزئتها ، ومن بين هذه الدول دولة النمسا الجديدة . واذا كانت الحكومة الملكية القديمة قد بقيت في مكانها لكان للنمسا حكومة جديدة أيضاً بناء على اننا امام دولة جديدة .

« فعند ما تزول دولة قديمة لانها فقدت صفة كونها شخصية دولية لا يمكن التسليم بحياة أية هيئة من هيئاتها ، واذا كان لا يزال هناك أفراد يتصدرون على انهم يحملون القاب الدولة ويشغلون وظائفها ، فان ذلك لا يخرج عن أحد أمرين ، فاما أن هذا مجرد التحية كما يحصل ذلك عند القيام بالمراسم البسيطة لملك مخلوع وإما ان الشك لا يزال يحوم حول مصير الدولة » ولقد حصل في سنة ١٩٢٢ أن ارسل الجبل الاسود وفداً الى « جنوا » يطلب حق الاشتراك في أعمال المؤتمر بنفس الصفة التي لسائر الدول الاخرى ، ولقد رأى هذا الوفد رأيا شاطره فيه كثير من

كبـار الفقهاء كفيدوزى (Fedozzi) (فى كتابه المركز القانونى الدولى للجبل الاسود (La situation juridique int .du Montenégro طبعة جنوا سنة ١٩٢١)

لقد كان الرأى عند هـذا الوفد أن الانتخابات التى جرت لانتخاب أعضاء الجمعيـة التأسيسية الـتى التـأمت فى بلغراد هى انتخابات لا يمكن اعتبارها دليلا مباشراً على ارادة الضم، وان احتلال دولة دولة أخرى بينهما تحالف لا يزال قائما ، لا يمكن أن يؤديا إلى محو شخصية الجبل الاسود الدولية « راجع ص ٣٠٥ جزء ٣ سنة ١٩٢٤ من مجموعة دراسات فى القانون الدولى »

الحـكومات الفعلية

ومشروعيتها فى النظام الدستورى

يتناول الفرض هنا تـكوين حكومة جديدة فى دولة قديمة ، ولذلك نجد من الضرورى فى هـذا المقام ان نتناول بالتحديد الجلى ما نعنى به حكومة جديدة من الناحية التى تهمنا ، إذ هناك من التغييرات الهامة فى الرجال وفى الافـكار وفى الوسائل وفى التكوين الحـكومى مالا يمس وحدة الحـكومة واستمرارها بشىء .

فهل الامر خاص بوراثة العرش فى دولة ملـكية ؟ من الممكن أن يكون لصعود ملك جديد على العرش أهمية خاصة بالنسبة لسياسة الدول الاجنبية . وتحول السياسة البريطانية عند ما خلف ادوارد السابع والدته الملـكة فكتوريا مثل هام ، ولـكن رغماً من هذا التحول فان شيئاً ما لم يتغير فى تأليف الحـكومة الانجليزية ، والامر واضح بالنسبة للدساتير التى تنص على مبدأ عدم مسئولية التاج .

وماذا يكون الشأن إذا كان الامر خاصاً بانتخاب رئيس جمهورية ؟ ان الامر كما تقدم بالنسـبة للملك ، ومسألة استمرار الحـكومة لا يمكن أن تطرح على بساط البحث رغماً من أن التغيير الطارىء على شخص رئيس الدولة ممكن أن يؤدى إلى اتجاه جديد فى السياسة .

إن السياسة الخارجية هى التى أدت فى أمريكا إلى ضياع السلطة من الرئيس

ولسن عقب مؤتمر الصلح، ومع ذلك فان شيئاً ما لم يتغير فى الحكومة الامريكية ، اللهم شخص الرئيس ، وهذا بسبب الاوضاع التى نص عليها الدستور الامريكى .

أما التبليغ العادى الخاص بالتغيير الذى مس رئيس الدولة فالغرض منه إخطار الآخرين بما وقع من تعديل فى العضو العام للعلاقات الدولية

وكذلك الامر إذا كان التغيير قد مس رجال السلطة التنفيذية ، فقلب الوزارة بازمة برلمانية أو غير برلمانية ، وفشل حزب سياسى عقب انتخابات مشئومة قد يؤدى الدولة الى طريق مختلف عن ذلك الذى سلكته حتى الآن، بينما وحدة الحكومة القومية لم تكن محل نزاع .

ومن الممكن أن نذهب إلى حد ابعد من هذا، من الممكن أن نذهب إلى ما يسمى أزمة دستورية أو نظامية . ولقد تكلموا كثيراً فى الايام الاخيرة ، ولا يزالون يتكلمون فى هذه الايام أيضا ، عن الازمة البرلمانية التى أصابت جميع دول القارة الاوروبية تقريباً .

ولقد ذهب الناس فى ايطاليا الى حد النطق بكلمة الثورة ، وهذا صحيح إلى حد ما ، بما أن هناك أفكاراً ونظما ، وعادات متلائمة مع الحياة البرلمانية قد انقلبت شر انقلاب ، بل ان هناك رجالا قد اكتسحوا من المسرح السياسى.

ولكن « جيما » Gemma الاستاذ الضليع فى القانون الدولى يقول : « ولكن بما أن كل ذلك قد تم دون مساس بأسس الدستور ، وبما ان حالة تجلت فى بادىء أمرها انها شاذة ، ثم اعترف بمشروعيتها داخل النظام القائم ، وبعد ذلك بقليل صودق عليها برضاء شعبى انتخابى فلا يمكن احداً ان يرى انقطاعا فى استمرار الحياة الحكومية فى ايطاليا »

« فمن الممكن إذاً أن نستنتج مما تقدم ان اى تغيير يطرأ على الاشخاص الذين يكوّنون ارادة الدولة ويعبرون عنها وينفذونها ، أو يطرأ على تحديد وظائفهم وتوزيعها بحيث يتم مع احترام صريح للقانون العام القائم ، فهو تغيير يدخل ضمن اختصاص الحكومة القائمة ولا يؤدى أبداً الى خلق نظام جديد ، ومن المسلم به أن من الواجب أن يكون المعنى المقصود من الاحترام الصريح ليس جمود النظام الدستورى والادارى ، وانما

تطوره فى حدود الدستور الاساسى وبالوسائل المنصوص عليها فيه »

فاى تغيير يكون مناقضا لحدود الدستور الاساسى والنصوص الواردة فيه ؟

أن ضرب الامثال أفصح وأبلغ من أى تعبير ، ولاسيما فيما يتعلق بالوسيلة المؤدية للاستقرار المنشود فى سبيل الاعتراف بالحكومة.

دستور فرنسا

عقب جريمة ديسمبر سنة ١٨٥٢

ورأى غمبتا بعد ثمانية عشر عاماً

لقد ارتكب نابليون الثالث جريمة ٢ ديسمبر وقلب نظام الجمهورية وأحل محله نظاما استبداديا ووضع دستوراً رأى فيه عملا من الاعمال السياسية التى لا يزاحمها عمل ولا ينافسها شر ، كما رأى أنه وضعه فى اخلاص كذبته الوقائع فى قسوة ، وصرعته الحوادث فى شدة ، بل انه رأى فوق هذا وذاك أنه تقدم بالدستور على انه نموذج سياسى أسمى من نماذج الاختبارات السابقه فى فرنسا.

لقد وضع نابليون الثالث ذلك الدستور متوهما انه يرضى به كبرياءه الذى صور دستور سنة ١٨٤٨ كانه قائم على قواعد مصطلح عليها ، ولا قدرة لها على ان تصطدم بالواقع فى فرنسا . .

ولكن هل من الواجب ان يقوم الرجل السياسى باجراء تجاريب فى الشعوب ؟

وهل إذا نحن طبقنا على الشعوب هذه الكلمة التى اسموها « تجربة » ألا يمكن أن نجد بين طياتها كل كريهة ، وكل فجيعة ، وكل كارثة نزلت أو تنزل بالانسانية فى مراحلها الشاقة ؟ ان من من الجائز ان يقوم الانسان بتجربة مع شعب ولكن ليس له ان يقوم بهذه التجربة فى اى شعب .٠

على أننا اذا نحن حركنا مسئولية ذلك المفتات على حقوق الشعب الفرنسى تحريكا صحيحا ازاء الذمة ، وازاء الامة ، وازاء التاريخ ، لاضطرب فى قبره ، وعجز عن أن يتفادى جزاء هؤلاء السياسيين الذين توصلوا بطريقة ما من قبله الى ادارة

شئون الامم ، وفرضوا عليها نظاما ، فلما انقضى على هـذا النظام ردح من الزمن وأفلس دون أن يرضى شيئا من المزاعم أو الرغبات أو الاعتقادات أو المشروعات أو المحاولات أو التبييتات أو الدسائس ، اكتفوا بان يوجهوا وجوههم شطر الامة فى بساطة ليقولوا لها : لقد خدعنا وسنرجع بانفسنا فى معارج الماضى لنتصيد بعض فقرات من الدساتير التى قضينا عليها بانها غير صالحة للعمل ، ونضمها الى بعضها كى تعيش فى شكل من الاشكال التى وجهنا اليها جميع قوانا المادية والمعنوية لمحاربتها عند بدء محاولتنا القاسية .

ومن البدهى هنا أن نجد من الناحية السياسية شيئا لا يمكن أن يمر دون أن يجرح العدالة الفكرية التى انطوت عليها نفسية أمة تريد أن تنهض .

كانت فرنسا تريد أن يكون تعديل دستورها الى أحسن ،وان يكون التعديل بالطرق التى أقسم الجميع على احترامها ، ولكن نابليون الثالث تصور أن اجراء انتخاب للعمل بدستوره وعلى النمط الذى ابتكره يكون وسيلة دستورية لاعلان ارادة الامة بقوة لا يعدلها قوة اعلان هذه الارادة بواسطة نواب البلاد ، فهل حقا كان ذلك الذى تصوره ؟ وصوابا كان ما انقاد اليه ؟ أم كان وهما فى وهم إذا أردنا المعنى الصحيح لارادة الامة الماثلة فى استفتائها ؟

ان المستخلص من أعمال نابليون الثالث أنه رأى كما رأى أحدث الفلاسفة السياسيين الذين يلحون فى وجوب اعتبار الشعب مصدر السلطات الوحيد والحقوق التى لا تنفد ولا يمكن أن تزول أو تنقطع عن التجدد ، ولذلك رأيناه دائما يستند فى تبرير عمله على اقرار الشعب واعتماد الشعب وانصاف الشعب الخ .

ولكن نابليون الثالث كان له عقيدته وإيمانه ورأيه . وللقانون ضميره ونزاهته ، فلكى يكون الامر كما أراد نابليون الثالث حق ان يجرى استفتاء فى البلاد بالمعنى الصحيح ، اى بذلك المعنى الذى أعلنه جهتا فى خطبته التى ألقاها فى الهيئة التشريعية يوم ٥ ابريل سنة ١٨٧٠ وعرف فيها الاستفتاء الموجب لاستقرار النظام والحكم . حيث قال .

معنى الاستفتاء

قال جمبتا « ليس من العبث بالزمن ولا من تافه القول أن نرجع الى أصول كلمة استفتاء ، فما هو معنى الاستفتاء لغة وسياسة ؟ ان معناه هو

C'est la science et la conscience quele Peuple ad'un fait politique Plebis Sciscitum : Science et Conscience, du peuple

أى هو علم الشعب بواقعة سياسية وادراك كنهها »

« فأنت ترى منذ الان من ناحيتى التطبيق العتيق وحقيقة الفكرة التى تنطوى عليها هذه الكلمة أن الواجب يقضى أن تكون هناك مداولات ومرافعات واختلافات ومناقشات يقوم بها الشعب حول الدستور الجديد حتى يكون قد علم وأدرك كنه ماعلم .

« ومن الواجب أن نعلم علم اليقين أن الامة لاتستطيع أن تجيب بلا او نعم إلا بعد أن يحرر هذه الصيغة نوابها الذين تختارهم فى حرية ولهم وجدهم هذا الحق. وهذا الحق هو تحديد الاسئلة التى تعرض عل الشعب حتى يقرها فاذا لم يقر الشعب ما يطرح عليه على هذا المنوال أى بواسطة نوابه القائمين وقت التفكير فى التعديلات فلا يكون هناك مشروعية، واذن فلا مناص من اقرار الشعب لأن هذا من حقه ومن التقاليد الثابتة فى مثل هذه الاحوال .

واقد أثار المسيو « لدرو-رولان » Ledru-Rollin من فوق منبر مجلس النواب الفرنسى سنة ١٨٤٢ ، ورغما من حلفه يمين الطاعة للدستور القائم ، لقد أثار هذا النائب موضوع هذا الحق الذى بدونه لاتكون المشروعية الجوهرية التى يتطلبها الدستور وقوانين الدولة النظامية حيث قال : « إن السلطة الاساسية المنفذة هى فى الشعب وليست فى غيره »

ثم تناول بحث هذا الموضوع على ضوء التاريخ ، وأثبت أن البرلمان بمجلسيه لا يمكنه أن يغير الدستور مباشرة ، ولكنه رأى على نور ماوقع منذ الثورة الفرنسية من تقاليد أن لا يتدخل الشعب الا بعد أن يناقش البرلمان الموضوع ، وبعد أن يتداول وبعد أن تذاع مناقشاته ومداولاته رسميا وفاقا للقواعد الدستورية .

غير أن جمبتا تساءل فى مجلس النواب بجلسة ١٥ ابريل سنة ١٨٧٠ ، رغم حلف يمين الطاعة للدستور أيضا ، عما اذا كان فى هذه الاجراءات ما يكفى لمشروعية الدستور ، وأجاب سلبا ، وصمم على أن الواجب يقضى بان تكون هناك اجراءات أقوى لكفالة المشروعية ، فبعد مناقشات مجلس النواب ومداولاته واقتراحاته وقراراته واذاعة كل ذلك بالطرق الدستورية ،يجب أن لا تقتصر مناقشات مشروعية التنقيح أو الغائه وما يدور حول ذلك من جدل وحوار وتعديل واقتراح وتغيير وموافقة ورفض على الصحافة فحسب ، بل يجب أن يكون كل ذلك فى اجتماعات سياسية عامة يدعي الناس خصيصا اليها لتمحيص كل ذلك والهجوم عليه هجوما عنيفا وتصويب القذائف العامة اليه ، أو الدفاع عنه فى حرية واختيار ، وعندئذ ،وعندئذ فقط نكون قد حققنا الاجراءات الصحيحة التى بدونها لا يكون الاستفتاء هو المبدأ الصادق والوسيلة التنفيذية والمشروعة معا .

« فماذا يجب على النواب أن يقوموا به ليحصلوا من الحكومة على حق وضع أسئلة الاستفتاء بانفسهم ؟ يجب أن يريدوا ذلك ، وما على الحكومة الا أن تخضع، لانها لا تملك أن تعارض ، أو هى لا تجرأ على أن تعارض فى ذلك . حيث لا حق لها فى أن ترفض هذا الطلب ، بل ولا تجرأ على أن تعلن ان سلطانها فوق سلطان الشعب التأسيسى .

« ان الاستفتاء حكم يصدره الشعب بعد سماع الطرفين ، طرف الحكومة وطرف النواب . فهل الذوق السليم والقواعد العادية المنطقية لا تنطبق على هذا الغرض السياسى الاجتماعى كما تنطبق على فروض القانون المدنى العادى ؟ وهل لاصدار هذا الحكم تستطيع هذه المحكمة أن تتفادى اجراءات خاصة تستخلص من طبيعة الاشياء لتطمئن قلوب ذوى المصلحة بمعنى أن نؤكد لكل فرد وللجميع أن الحق سيحترم وأنه لن يكون هناك غموض ولا ضغط ولا مفاجأة ولا تحويل حكم تصدره العبودية الى أداة اغتصاب ودكتاتورية .

« هذه هى الحقيقة . فكيف يرفضون الطاعة ؟ انهم اذن يخشون نواب البلاد ويحذرونهم ؟

« ان هنالك اعتراضا وزاربا على رأيي ، وهو اعتراض دائما مايربكني ويقلقني ، فعند مايقوم بعض الرجال الذين يجتمعون اسم الامة بعد أن خولهم الناخبون وكالة تامة عنهم ليطالبوا بحق تعلق به شأن من الشئون القومية ، شأن من شئون الوطن . شأن من شئون مستقبل فرنسا ، عند مايطالبون بذلك لا لارضاء مطمع خاص وانما لتعزيز أساس الدستور وقواعده ، يقف وزراء ليقولوا : كلا إننا لا نمنحكم هذا الحق لان هذا الحق ضد الدستور ، اذن امحوا دستوركم اذا كان مناقضا للحق وطبيعة الاشياء .

« انى أعترف بأن الحالة التى نجتازها تتطلب من الحكومة الامبراطورية اجراء استفتاء أكثر مما تتطلبه من أى حكومة أخرى ، وانى لأعرب فى وضوح عن أن أصدقاء الساعة الاولى ، هؤلاء الذين اشتركوا فى وضع العمل الدستورى سنة **١٨٥٢** والذين كانوا فيما بعد دعامته وحمايته وأولياءه الرسميين المتحصنين قد ريعوا عندما رأوا فى الافق البرلماني انبثاق اصلاح دستورى لابد أن يقوم ضده ذلك الاعتراض الذى كان وزير الحقانية يوجهه بالامس فى لهجة حماسية ضد مرسوم امبراطورى رفض تنفيذه عن طريق قرار الشعب .

« وانى لأفهم الآن ياحضرات النواب أنكم كنتم بالامس موضع ضغطهم واكراههم . انى لأفهم أنكم كنتم بالامس مرغمين على أن تكونوا تحت رحمتهم . انى لافهم أنهم كانوا بالامس متفقين مع منطق الامبراطور . أما نحن فكنا متفقين مع منطق الدستور .

« والآن أريد أن أتناول ماأسميه حقيقة بالموقف .... ووالله لاأدرى كيف أصفه لاجتنب تعبيرا جارحا . نعم انى أتناول ماأسميه حقا بالموقف المهين الموئس الذى نقفه وأريد بذلك ان لاأقول الحالة المربكة للغاية . وهى التى سأشرحها . وربما أكون سعيداً عند ما أجد التعبير الصحيح الذى يصفها وأنا أحاول تحليلها الآن . وفى انتظار ذلك أقول أن مايمر الآن على أعيننا غريب جداً . »

هذا ماأشترطه جمبتا لتوافر مشروعية الدستور فى فرنسا . وهو مثل حى يجب أن يكون موضع تقدير هداة الشعوب وعمل ساستها ، ولا سيما عند عقد المحالفات

والمعاهدات التى تقرر مصير البلاد ، اذ من الواجب استشارة الشعب وعرض شروعات المحالفات والمعاهدات عليه ليختار على نور معتقده نوابه الذين يؤيدون المحالفات أو المعاهدات أو يفندونها أو يرفضونها . لان الفرد أساس الدولة وحقوقه واجبة النفاذ والاحترام على ما اسلفنا

الحكومة الفعلية

أما الحالة المخالفة لما تقدم ، فهى تلك التى تصل فيها إلى السلطة حكومة لا تنطبق على النظام القانونى القائم ، بل تلك التى يكون قيامها مناقضاً لهذا النظام ، وهنا ، وهنا فقط نكون أمام حكومة فعلية ، حكومة ليست قانونية مطلقاً ، لانها خارج القانون ، وضد القانون ، ومعنى هذا انتا سنعتبر كحكومة فعلية تلك التى ينقصها سندها القانوني ، وليست تلك التى جعلت تسرف فى سلطانها مع قيام سندها القانونى .

ولقد يحدث هذا الامر فى حالة خلو العرش عقب انقراض الاسرة المالكة أو تنازل آخر عضو منها ، دون أن ينص الدستور على من يحل محله مؤقتاً أو نهائياً .

وهناك فرض عادى الوقوع ، بما انه خاص بقلب النظام القائم بناء على حركة ثورية فى جوهرها دائما ، وفى مظاهرها غالباً ، بحيث تصبح سلطات الدولة غير قادرة على العمل ، ويستولى رجال آخرون على ادارة العمل العام دون أن يخولهم القانون القائم سنداً يبيح لهم هذا الاختصاص .

ولكن يجدر بنا فى هذا المقام أن نوضح معنى قد سبق الادلاء به توضيحاً جلياً محدوداً ، لقد قلنا فيما تقدم اننا نكون أمام حكومة فعلية عندما تكون هذه الحكومة خارج القانون أو ضد القانون ، وقلنا أيضاً إن هذه الحكومة تكون مشروعة عندما تدخل فى نطاق القانون ، وقد أردنا بذلك أن نتكلم عن القانون الوضعى فى الدولة ، أى اننا أردنا المشروعية بأضيق معانيها ، أى مشروعية تقرب من الواقع فى دائرة القانون .

العنيف واهتاج العقل الانسانى ، حتى لقد تساءل الناس منذ قرون عما إذا كانت هذه الحكومة أو تلك مشروعة ، بمعنى هل تضمنت صفات تتفق والمبادىء السامية للعدالة والاخلاص والمنفعة ؟ ان هذا السؤال يمكن طرحه بالنسبة لأية حكومة ، إذن فهو خارج عن اختصاصنا إذ ليس من مهمتنا أن نصدر حكما على مختلف أنواع الحكومات بناء على انطباقها على نوع سام من أنواع الحكومات أو بعدها عنه، باعتبار أن هذا النوع مفروض فيه انه أفضل نوع يستثير الحماس لنظم، والكراهية نحو نظم آخري .

ويترتب على ذلك أن تكون الملكية والاسر الملكية المطلقة غير مشروعة فى نظر رجل حرأو جمهورى والعكس بالعكس.

ولقد كان لرجال الفقه الدولى المبرزين اراء فى تقدير الحكومة القانونية اهمها رأى « جيما » Gemma القائل « اننا نعتبر أن الحكومة القانونية هى كل حكومة تؤسس على قوانين وضعية ويعترف بها دستور أساسى . (يجب أن لا يختلط أمره بامر دستور منحة) . وعلى النقيض من ذلك تعتبر الحكومة الفعلية كل حكومة لا تكون فى هذا المركز » (راجع ص ٣٠٨ جزء ٣ سنة ١٩٢٤) من مجموعة دراسات لمجمع القانون الدولى »

واذن فلا يجوز أن ننازع لاول وهلة حكومة فعلية فى مكنتها وأهليتها أن تنظم نفسها فى دائرة قانونية قد تكون أكمل من تلك التى حلت هى محلها . وغاية ما فى الامر أن الغرض هو أن نرى كيف تصل إلى أن تحل نظامها القانونى محل النظام البائد إذا أمكنها أن تصل الى ذلك .

نظريات الحكم

ومن الممكن أن نفهم من هذه الوجهة أن النظريات السياسية التقليدية التى يمكن من هذه الناحية أن نضعها أمام بعضها للمقابلة والمفاضلة لا قيمة لها فى نظرية المشروعية (سيادة الملك) ونظرية الديمقراطية (سيادة الشعب) ، واحداهما تبرر سلطان

أما أن تكون المسألة خاصة بمشروعية أوسع من تلك ، فموضوع قد أثار الجدل الامير بموجب الحق الالهى أو التاريخى . أما الدور السياسى الذى لعبته نظرية المشروعية فى فرنسا والمانيا بعد سقوط نابليون . بالنسبة للاعمال التى تمت خلال الثورة الفرنسية والامبراطورية فمعلوم (راجع الجزء الثالث من علم الدولة . ص ٣٤ الى ٤٣) وهذه النظرية ، نظرية المشروعية مرتبطة على الخصوص بثلاثة أسماؤهم جان ده مستر J. de Maistre واضعها المنطقى (راجع كتبه Essai sur le principe génératenr des consfitutions politiques 1810 -

Du Pape 1819 , Les soirées de , Saint - Petresbourg ou Entretien sur le gouvermsment 1821

وشاتوبريان رجلها الاحساسى راجع كتابه (Le genie du Christianisme. Memoires d ' outre - tombe) ،

وتاليران رجلها السياسى الذى أيدها فى المؤتمرات

أما النظرية الديمقراطية فتقوم على أن الشعب هو المستودع المشروع للسيادة ، انه مصدرها الصحيح ، ومن العبث أن نسرد أسماء المؤلفين والشراح المؤيدين لهذه النظرية ، لانها أصبحت دينا سياسيا لا نزاع فيه .

واذا نحن قلنا ان هاتين النظريتين لا تدخلان ضمن بحثنا ، فمعنى ذلك انه عندما يعلن صاحب مبدأ المشروعية أو الحكومة المطلقة أو الحكومة الاستعمارية سخطه على الدولة الديمقراطية فانه لا يستطيع فى الوقت نفسه أن ينكر حقيقة الديمقراطية وقوتها القانونية ، وكذلك الشأن بالنسبة للمتطرفين من الوطنيين المتحمسين أى من الديموقراطيين فانهم لا يستطيعون ان ينكروا نظام دولة مستبدة أو دكتاتورية وان استطاعوا استنكاره .

مصدر المشروعية

يضع بعض الشراح موضوع المشروعية فى دائرة القانون الوضعى ، ويزعمون أنهم يحاولون تفادى الخروج عن هذه الدائرة ، ولكن من السهل مع هذه الطريقة أن نقف مواقف فكرية لها خطرها ، إذ نراهم يطبقون قواعد القانون الخاص وحججها

وأسانيدها على موضوع المشروعية ، كان يطبقون قاعدة التقادم أو الترك أو وضع يد أو الفضول أو بطلان الاجراءات التى اتخذها العدو إبان الحرب .

حقاً ان فى هذه المواد ما يمكن أن يقاس عليه ، بل إن فيها انعكاساً لاشعة بعض الحاجات الواضحة فى القانون العام كما هى واضحة فى القانون الخاص . ولكن تطبيقاً عن طريق القياس لا يمكن أن يؤدى الى نتائج مرضية بسبب اختلاف وجهات النظر وميدان التطبيق .

التقادم والمشروعية

La Preseription et la légitimité

فبالقياس الى القانون الخاص قد رأينا هم يؤيدون أن الحكومة الفعلية تستطيع أن تجد مشروعيتها فى مرور الزمن أى فى التقادم(راجع Martens مارتنس Précis طبعه ١٨٦٤ ص ١٩٩ « وهفتر » Heffter — القانون الدولى لاوروبا سنة ١٨٧٣ فقرة ١٢ — Le droitt international de l' Europe «وفيليمور » Phillimore تعليقات على القانون الدولى سنة ١٨٧٩ جزء أول ص ٢٧٠) Commentaries upon inter . Law

ولكننا لا نستطيع أن ننسى أن الايام الاولى لحكومة جديدة هى أصعب الايام فى حياتها ، كما هو شأن الطفل حيث أخطر الأيام عليه هى الأولى من عمره .

إن مرور الزمن يقوى النظام الجديد ويدعمه ، وهذا أمر ينهض قرينه على الحيوية ما دام قد عاش بعض الوقت . ولكننا لا نستطيع أن نرى فى هذه الواقعة كسباً لحق السيادة بالتقادم بما أن نظريه تكوين الدولة بالوراثه عن الآباء وانتقال ملكيتها هكذا قد عفى أثرها واندرست معالمها ، ولذلك يكون من الصعب أن نطبق على القانون العام مبادىء ونظما ترعرعت فى ميدان آخر وفى سبيل حاجات مختلفه .

إن أساس سقوط الحق بالتقادم هو على الخصوص فى ضرورة ضمان الاستقرار

للملكية (Dans la nécéssité d'assurer la stabilité de la propriété)
ونفعه فى ثبات النصوص التى وضعها القانون لفقدان الحقوق أو اكتسابها . وهذه القاعدة وتلك الفائدة تزولان إذا وجدنا أمام نظام جديد، أي أمام قانون وضعى جديث .
وفى الحق إن هذه النظرية لا يمكن العمل بها مطلقاً من ناحيه مصلحة عامة داخل نطاق الملك العام (La chose publique) ، ولكن يمكن العمل بها من ناحيه ولى الأمر إذا لم ننظر إلا الى ناحيه حقه المزعوم فى التاج . ولقد استندوا عليها لا سيما فى حالة تعاقب الحكومات الفعليه فى المانيا ؛ وهى الحكومات التى ترتبت على موقف الامبراطورية عند ما عزل الامراء المشروعون أو أكرهوا على الاستقالة ، وفضلا عن هذا فان التمسك بوضع اليد لاثبات الحقوق القائمه فى القانون المدني لا يمكن تطبيقه على الحكومات الفعليه لانها تقوم ضد حق قائم .

ومن الممكن أن نلاحظ أن وضع اليد فى القانون الخاص يجب أن يكون مقترنا بصفات خاصة حتى يكون مشرعا بعد مضى زمن ما .

إن وضع اليد يجب أن يكون غير مشوب بانقطاع أو خفية أو اكراه فمن الواجب إذن أن يكون متواليا وظاهرا . وسلميا . ومن النادر أن لا يقترن الاكراه بقيام حكومة فعلية .

وهناك شيء آخر ، ذلك بان وضع اليد أو التقادم يفترض أن صاحب الحق لم يطلب استرداد حقه ، وهذا مالا محل لتطبيقه بالطريقة القضائيـة فى حالة سقوط حكومة .

فهل يمكن إذن اكتساب المشروعية اذا لم ينقطع توالى وضع اليد ؟ حقا اننا لانجد هنا الصعوبة التى تقوم بالنسبة للتقادم وكسب الحق بمرور الزمن على وضع اليد أى اننا لانجد العجز عن خلق حق وضعى عملى .

ان العالم كله يقر بان للعادة أهلية توليد القواعد والنظم القضائية أو القانونيـة ، وفضلا عن هذا فليس فى الطوق نكران الحقيقة القائلة بان الحق لا يتكون فى بادئ الامر الا بناء على عادات ، ولكن الامر ليس كذلك عند ما يكون خاصا بتأسيس نظام جديد ضد نظام كان قائما ، فالنظام الجديد ليس فى نظر القديم الافوضى . وإذا

أردنا أن نخول العادة ذلك السلطان الذى يتطور مع النظام الجديد شيئاً فشيئاً كان من الواجب أن نقبل على الاقل أن يتم هذا التطور فى بطء يتوافر مع مطالب الحياة السياسية ، مع العلم بان الحكومات الفعلية فى حاجة إلى المشروعية بسرعة .

التنحى والمشروعية

وهناك من يستندفىمشروعية الحكومة الفعلية على فكرة التنحى والترك (Abandon) من جانب أصحاب الحقوق المتعارضة مع قيام الحكومة الفعلية . ولكن رغماً من انهم لا يستندون على علاقات القانون الخاص التى افترضها الفقهاء الاقدمون بين الامير المخلوع والغاصب ، إلا أنه من الصعب أيضاً أن ترتب آثارا فى ناحية القانون العام على تنح أو ترك يجىء فى صورة تنازل عن الملك، أو استقالة ، ذلك بان لحظة قيام نظام جديد لا تأتى مطابقة دائما للتنازل عن الملك أو لاستقالة الرئيس أو السلطات العليا ، بل على النقيض من ذلك دائما مانرى الملك السابق مستمرا فى الاحتجاج على انتزاع ملكه منه ، جادا فى سبيل تأييد حقوقه . ولكن إذا صرفنا النظر عن هذه الظروف فان التنازل عن الملك لا يكون له آثار قانونية مادام هذا التنازل ليس شطرا من نظام الدولة .

وضع اليد على السلطة

كذلك لا يمكن الاستناد على مجرد وضع اليد (Possessivn) على السلطة . واذا كنا نجد فى هذه الحالة نوعا من القياس وهو الظهور فى الحالتين باستخدام الحق ، حيث سلم باستخدام الحق بواسطة السارق والمغتصب لان هناك ضرورة عامة تفرض احترام ظاهر الحق كما تفرض احترام الحق .

ومع ذلك فان هذا القياس لا يستمر طويلا قائما على قدميه . فليس فى المقدور أن نطبق على حكومة فعلية القرينة القائلة بان أعمال الناس تنطبق دائما والحق ، بما اننا نعلم أن حكومة فعلية تقوم دائما ضد الحق ولو فى بادىء الامر .

النظام والامن الاجتماعى

كذلك لا يمكن الاستناد على أسباب منتحلة من النظام والامن الاجتماعى لان الحكومة الفعلية من شأنها أن تقلب النظام القائم لتحل محله نظاما آخر .

غرض القانون

كذلك لا يمكن الاستناد على سبب قوى من أسباب القانون الخاص وهو أن غرض القانون هو تسهيل الانتفاع بالاشياء .

مدة سقوط الحق واكتسابه

ونستطيع أيضا أن نضيف الى الصعوبات السابقة صعوبة الاصطدام بمدة سقوط الحق بالتقادم وتحديدها بالنسبة لكسب الحق أو بالنسبة لقرينة الترك التى تتولد عن وضع يد يطول أمده دون نزاع ولا انقطاع وعلى التوالى .

فى الفضول

وكذلك قد استندوا على الفضول (Gestion d ' affaire) فى مشروعية الحكومة الفعلية . فلقد قالوا :

إذا كانت الحكومة الفعلية ليست هيئة من هيئات الدولة ولا وكيلة عنها — ما دامت هذه صفة الحكومة الشرعية — فهى على الاقل فضولى

وإذن فهى تمثل الدولة ، وتجرى أعمالا صحيحة نيابة عنها وباسمها ، ولكن الحقيقة أن الحيرة تساور الانسان عند ما يريد أن يثبت أن مركز حكومة فعلية هو تماما مركز انسان يؤدى عملا قانونيا باسم انسان آخر دون أن يكلفه الاخير صراحة بذلك ، وانما قصداً فقط الى ألا تشل حركة أعماله أثناء غيابه .

على أن من الواجب ان نتساءل هنا عن صاحب الاعمال التى تديرها الحكومة الفعلية

بارادتها واختيارها أثناء غيبته ؟ من المؤكد انه ليس الحكومة المشروعة التى قلبت، لان مصالحها ومصالح الحكومة الجديدة على طرفى نقيض ، غير أن من الحق أيضاً أن هذا التعارض لا وجود له بالنسبة للدولة التى أعلنت الحكومة الفعلية انها ممثلها واداتها ، هذا فضلا عن أن الحكومة الفعلية لم تكن قد أقدمت على قلب الحكومة التى سبقتها إلا وهى متشبعة بالامل فى خدمة الدولة خدمة أجل من خدمة الحكومة السابقة ، ومع كل ذلك فان موقف الفضولى فى هذه الحالة يصعب قبوله والتسليم به .

فالحكومة الفعلية لا ترمى أولا ودائما إلى مجرد تغيير فى نظام الدولة القديمة بل قد تريد فى بعض الاحيان خلق دولة جديدة ، وهذه هى الظاهرة التى تمتاز بها حركة الانفصال Le mouvement séparatiste وفى هذه الحالة لا يكون عمل الحكومة الفعلية متعارضاً ومصالح الدولة القديمة وانما يكون متلائما واياها . ومن جهة أخرى فان الحكومة الفعلية عند ما تظهر بمظهر هيئة جديدة فى الدولة القديمة يكون من المستحيل علينا أن نرى فيها شخصا يؤدى أعمالا قانونيـة لمصلحة شخص آخر كما هو شأن الفضولى ، لان الدولة ذاتهـا هى التى تنظم نفسها فى داخل الحكومة الجديدة ، وأما سلطان السلطات الجديدة التى تعمل للدولة فلا مبرر له إلا لان هذه السلطات تظهر بانها هيئات الدولة .

ولقد أشـار الشراح أيضاً الى خطر تطبيقى (راجع لارنود ص ٤٨٨) فاذا تعاملت حكومة فعلية مع دولة أجنبية ، واذا علقت صحة هذه المعاهدة على منفعتها أو على ابرامها بواسطة الحكومة النظامية لما تسنى لأية حكومة أن تتعامل بهذه الشروط ولما استطاعت أية حكومة فعلية أن تؤدى مهمتها .

محو آثار السلطة العسكرية

ولقد حاولوا العمل بنظرية العتق Postliminium القائلة بان الاسير الذى يطلق سراحه مفروض فيه انه لم يفقد التمتع بحقوقه التى كانت له قبل أسره . وهى النظرية التى قضت فى النهاية ببطلان الاعمال التى ترتبت على السلطة الفعلية التى كانت للعدو خلال احتلال بلاده .

ولقد حاول الساسة العمل بهذه النظرية بعد سقوط نابليون بالنسبة للحكومات الفعلية التى نشأت خلال حروبات هذا العاهل فى الممالك الحديثة التى حل فيها صنائعه محل أمرائها المخلوعين ، ولكن هذه النظرية لا يمكن أن تؤدى الى مشروعية حكومة فعلية ، وانما على النقيض من ذلك نجد هذه النظرية لمصلحة الحكومات السابقة التى تحاول العودة الى الحكم واسترداد مركزها السابق . وكذلك يمكن الاستناد على هذه النظرية فيما يتعلق بالسيادة القومية ، وهكذا وقع سنة ١٨٥٩ بالنسبة لحكومة « مودين » المؤقتة التى جددت الميثاق الرسمى الذى ضمن قبل عشر سنوات انضمامها الى البيمون بعد استفتاء عام . حيث صرحت هذه الحكومة المؤقتة فى سنة ١٨٥٩ بان استفتاء سنة ١٨٤٨ « ينبعث وكأنه حق مترتب على تحريرها من الاسر » . ومن الطبيعى ان غرض هذا التصريح كان اعلان مشروعية حكومة سنة ١٨٤٨

واذن فالقانون الخاص لا يصلح أساسا لمشروعية الحكومات الفعلية :

الضرورة والمشروعية

Né cessi té

ولقد بحث بعض أصحاب النظريات الحديثة عن قاعدة بسيطة متينة تقوم عليها المشروعات فظنوا أنهم وجدوها فى تلك الضرورة الطبيعية المترتبة على وجود الناس وقيام الاشياء . ولكن بساطة المبدأ يمكن أن تؤدى الى سرف فى التأويل وتجاوز فى التفسير . (راجع رومانو Romano ص ٥٦ والشراح الذين اعتمد عليهم) .

ان الضرورة المستمدة من النظام الاجتماعى قد لاحظها أول من لاحظها الشيعة الطبيعيون ، واعتمد عليها « كانت » Knat فى تعليل مشروعية الحكومات . ولكن بما أن النظام الاجتماعى يفرض حكومة ، ولكنه لا يفرض حكومة معينة ، لان هذه الضرورة تبرر قيام أى حكومة ، بل إنها لا تبرر وانما تفرض قيام أى حكومة فعلية فى حالة خلو مسند الحكم ، واذن فلا يكون هناك محل لقيام حكومة فعلية لتحل محل حكومة شرعية قائمة . وهـذا ماقال به « كانت » الذى رأى المصدر الوحيد للحرية فى الحق الطبيعى

دون سواه ، والذى ذهب الى حد تخويل السلطة القائمة سلطانا الهيا تقريبا ، حيث قال :

« ان مصدر السلطة العليا هو بالنسبة للشعب الخاضع لها شيء لا يمكن عمليا أن تمحصه أو تسبر غوره ، ومعنى هذا أن ليس للرعايا أن يناقشوا هذا المصدر على أنه واقعة. وقانون مدنى تبلغ طبيعته هذا الحد من التقديس يكون جريمة أن يشك فيه الانسان من الناحية التطبيقية ، واذن يكون جريمة وقف أثره لحظة من الزمن ، لهو قانون لا يجيء من وضع الناس ، وانما يضعه مشرع سام معصوم ، وهذا معنى الحكمة القائلة إن كل سلطة يصدرها الله » (راجع كانت Eléments metaphysiques de la doctrine du droit, 1797 - ترجمة بارنى Barni طبعة باريس سنة ١٨٥٧ جزء أول ص ١٧٧)

أما هيجل فيرى أن التساؤل عمن له حق وضع الدستور أهو لسلطة نظامية ونظامية وفاق أى شكل كان فهو تساؤل عمن له الحق فى اصطناع روح الشعب ..... إن كل دستور يخرج من روح شعب ، وينمو مع نماء هذا الروح خطوة خطوة ، ويجتاز معه التطورات المختلفة ، ويقطع معه الدرجات العديدة التى حددتها الضرورة ، فالروح الصمد ، والتاريخ هما اللذان أصطنعا ويصنعان الدستور » (راجع هيجل فلسفة الروح سنة ١٨١٧ Philosophie de lesphit — ترجمة فيرا Vera طبعة باريس ١٨٦٧ ص ٣٩٣) فالحكومة لا يمكن اذن أن تكون مشروعة تماما فى دولة الا فى حالة ما إذا كان دستورها متولدا عن روح الشعب ولكن هنا يجب أن نطرح سؤالا وهو « من المترجم عن روح الشعب فى ثقة ؟ » ومن يستطيع أن يحكم حكما يترتب عليه آثار قانونية اذا كانت حكومة ما تنطبق وروح الشعب أم لا ؟ . » إن الجواب الظاهر هو أن الشعب بنفسه هو صاحب الحق وحده فى ذلك ، وبهذه الطريقة نصل الى سيادة الشعب سيادة مطلقة ، ولكن هيجل يؤيسنا فى الحال عندما يلقى على عاتق الحكومة سلطة ابتكار نظمها ، ولا سيما عندما يسند للحكومة وحدها حق انماء الارادة الحاكمة ، فقد قال فى ص ٣٩٥ من كتابه السابق:

« إن ما يصطنع حياة الجميع ، ويحافظ على البقاء ، أى على الانتاج المستمر

للدولة بوجه عام ودستورها إنما هى الحكومة » ومن هذا القول يمكن أن نستخلص نتائج متباينه .

ان أنصار المشروعية الملكية فى فرنسا والديموقراطية ، كانصار الدستور المنحة وأنصار الحكومات النيابية يجدون هذ القول ساعداً وسنداً .

لقد قال روايبه كولار (Royer Collard) فى ٧ مايو سنه ١٨٢٠ بمجلس نواب فرنسا « ان للضرورة سلطانها فى العالم الادبى كما لها سلطانها فى العالم المادى، ففى عصر من العصور،وفى حالة معينة من أحوال الهيئة الاجتماعية، لا يمكن أن يكون للشعب الا شكل واحد من أشكال الحكم .... لذلك فان الملكية المشروعة والحرية هى الشرط المطلق لقيام حكومتنا ، لانهما حاجة فرنسا المطلقة ، والدستور المنحة ليس شيئاً آخر غير ذلك التحالف المتين بين السلطة المشروعة المترتبة عليه وبين الحريات القومية التى اعترف بها وضمنها . وهذه صفة الدستور ، وبها يكون قويا كالضرورة » (راجع روايبه كولار — خطب — جزء ٢ ص ١٦)

ولما انتقلت فكرة الضرورة العامة على انها أساس كل حكومة من ميدان المضاربة الفكرية الى ميدان الملاحظات التاريخية والمادية ، لم تصل الى الدرجه المرغوب فيها من الدقه، حتى لقد تكلم « سافينى » F.C. Savigny عن « ضرورة ساميه ، وعن قوة داخليه تريد أن تمرق الى الخارج لتطبع الدولة بطابع فردى » (راجع الوجيز لسافينى فى القانون الرومانى جزء أول ص ٢٩)

ولقد تكلم أوجست كونت A . Comte باسم الضرورة مشيراً الى الانقلاب الذى أحدثه لويس نابليون فى ٢ ديسمبر سنة ١٨٥٢ (راجع مقتطفات لكنت نشرها ل . ك . L . K. طبعة باريس سنة ١٨٩٨) . ولقد نظر Taine « تين » الى أى دستور على اعتباره آلة . « فهو آلة حسنة ان هى حققت الغرض الذى ترمى اليه المصلحة العامة ، وآلة ضارة اذا لم تحققه . وهى آلة يجب ككل الآلات ان تختلف تبعا للارض والمواد والظروف . فاكثر الدساتير انطباقا على العلم يكون غير مشروع اذا هو افضى الى انحلال الدولة ، وأشد الدساتير خشونة يكون مشروعا اذا أفضى الى

الاحتفاظ بالدولة» (راجع هنري تين أصول فرنسا Les Origines de La Frarce جزء ٣ طبعة باريس سنة ١٩٠١ ص ٢٢٣)

الوسط القومي والمشروعية

ان شرط مشروعية الحكومة هو انطباقها التام على الوسط القومى Le miliéu national الذى خلقت من أجله ، ولكن هذا لا ينير السبيل أمامنا بالنسبة لمشروعية حكومة قد حلت محل أخرى فى نفس هذا الوسط.

ان الوقائع التاريخية هى التى تدفع الى تكوين الدولة وتحدد دستورها أيضاً ، فالدول والحكومات هى الثمار الضرورية لعناصر لا تصيبها التطورات القانونية ، فالحق ليس هو الذى تتولد عنه هذه العناصر ، وانما هذه العناصر هى التى يتولد عنها الحق ، فاذا ما تكونت دولة من ناحية الواقع فقط ، واذا ما وهبت نفسها نظاما سياسياً اياً كان تحتم أن يقوم فيها نظام قانونى ، واذا ما قام أى شيء على نقيض هذه الدائرة القانونية كان غير مشروع .

فالحكومة الفعلية هى إذن غير مشروعة فى بادىء أمرها ، ولا يمكن أن تخرج من هذا الموقف الا بشرط أن تحل محل الحكومة السابقة فى مزاولة السيادة الخاصة بالدولة أو اذا قامت على الاقل فى شطر من الدولة على انها سلطة مستقلة ، وقد يحصل فى بعض الاحيان أن تتغلب الحكومة الشرعية على الحكومة الفعلية ، وبذلك لا تكون الاخيرة قد قامت إلا بمحاولة ضد حق الدولة ، ولا يترتب على ذلك بطلان أعمالها فحسب ، وانما يعقب ذلك توقيع جزاءات وتوزيع عقوبات .

وفى بعض الاحيان تحد الحكومة الفعلية تتغلب فى سرعة على الحكومة الشرعية . وتحل محلها وتصبح مشروعة مادامت تنجح فى أن تدعم نفسها ، وتبقى قائمة ، على أن يكون أساسها هو وجودها الفعلى ، أى كفاءتها وأهليتها للعمل على سيادة النظام واداء جميع الوظائف المتعلقة بالسيادة ، وهذا ما يبيح لنا استبانة الحكومات الصحيحة وتمييزها من الحكومات الخيالية التى تقيمها الحوادث السياسية من وقت لآخر .

ارادة الشعب والمشروعية

ونستطيع من هذه الناحية أن نحكم على ارادة الشعب ومعناها وأثرها فى تبرير الحكومات ومشروعيتها . فاذا كانت هذه الحكومة الفعلية تريد مشروعية صحيحة بالمعنى الفنى لهذه الكلمة وجب عليها أن لا تأبى على الشعب تمكينه من إبداء رأيه وظهور أهليته المنتجة لآثار قانونية ، وهذا لا يكون إلا باجراء انتخابات حرة أو استفتاء حر يحدده دستور وضعه الشعب .

ولكن هذا مفروض فيه قيام حكومة تكونت ، أما فرضنا لحكومة فى دور التكوين ومن الممكن أن نقول قولا لا شبهة فيه وهو ان أساس كل حكومة هى ارادة الشعب ، كما نقول إن أساس كل قانون هو ضمير الشعب ، وهذا ما يوضح لنا الواقعة التاريخية القائلة بان ليس فى الوجود حكومة تستطيع أن تؤيد نفسها طويلا ضد ارادة الشعب ، فالفرض هنا اذن هو مراعاة القانون الطبيعى ، فاذا شذت الحكومة القائمة عنه كانت الحكومة الفعلية التى يقيمها الشعب هى واسطة إصلاح كل شذوذ واعوجاج طرأ على تطبيق القانون الطبيعى .

على أن هناك صعوبة عملية تقوم فى سبيلنا عند ما نبذل الجهد فى بيان حقيقة الارادة الشعبية . ذلك بانها تكون فى أغلب الاحيان متقلبة ، مختلفة العناصر ، متحركة فى مظاهرها بحيث لا نستطيع فى سهولة أن نتثبت من اتجاهاتها العامة ودوامها .

فامام التطورات العديدة للحكومة ، وهى التطورات التى حدثت دون أن تأخذ الشكل المشروع ، سواء أكان ذلك فى أوروبا أم فى أمريكا ، يكون من المخاطرة أن نقول عن هذه التطورات انها متفقة وارادة الشعب وضمير الشعب . على أن هذا الامر يزداد شدة فى خطره اذا نحن نظرنا الى الاحوال التى تترتب على ثورة عسكرية تنتهى الى دكتاتورية ، ولذلك يلوح أن قيام حكومة فعلية هى على الراجح أثر من آثار القوة دون أن تكون أثرا مترتبا على الرضاء والقبول ، الامر الذى لا يحط من

قدر الذين يقولون ان القوة مصدر الحق . غير ان الواقع هو أننا لا نستطيع أن ننكر أن من الحكومات — بل من الدول — القوية من قام على القوة وتأسس بالقوة ، ولكن من النادر جدا ان تستطيع القوة بذاتها أن تؤدى الى نتائج تاريخية قيمة .

فاذا أرادت الحكومة الفعلية ان تتابع تدعيما يضمن لها الحياة والبقاء والاستمرار فلا معدى لها عن رضاء الشعب .

ولكن هذا الرضاء ليس دائما حالاً ولا عاما ولا ظاهراً فى مظهره الصحيح ؛ ففى لحظة تراه ناقصاً تماماً أو جزئياً ، وهنا يكون النضال قائما . هنا تكون الحكومة الجديدة أخذت تجتاز فترة تحاول فيها أن تفرض سلطانها . ولقد تفرض هذه الارادة أحيانا باعمال الارهاب ، ولكن الارهاب الذى يمكن ان يكون وسيلة سياسية للقضاء على المعارضات الشديدة لا يمكن أن يخلق للحكومات أسبابا دائمة للحياة والبقاء والاستمرار .

فالرضاء الصحيح لا يكون الا بالانضمام الى النظام القائم باختيار وحرية ، وهذا الرضاء يمكن ان يكون ضمنياً ، أى مترتباً على الخضوع لجميع أعمال الحكومة الفعلية ، واما أن يكون صريحاً واضحاً متجلياً فى مظاهر (كالبيانات والاحتجاجات والهتافات والتصويت فى الاستفتاء) ، وهذه شئون وان لم ينص القانون عليها الا أن لها أهمية كبرى لا يمكن اهمالها ، لانها تتم العناصر الثلاثة التى رأى المشرع الرومانى أنها مصدر كل حق .

فالمشروعية فى نظر المشرع الرومانى تتطلب

(أولا) الضرورة — وهى الباعث الذى يدفع أحيانا الى احلال حكومة محل أخرى لها حق البقاء .

(ثانياً) الرضاء — وهو الموافقة الاختيارية على الاعمال التى تمت ، ومعنى هذا هو العلم بهذه الضرورة وفهم كنهها .

(ثالثا) استمرار هذه الموافقة ، أى قيام الدليل على ان الاحساس بهذه الضرورة لم يكن وقتياً ، وانما ترتب على موقف فرضته أسباب عامة ودائمة .

ليس من السهل دائما كما يستخلص مما قدمنا ان نحدد اللحظة القانونية التى زالت فيها الحكومة السابقة زوالا تاما ، واللحظة القانونية التى حلت فيها الحكومة الجديدة محلها . فالنظام القانونى القديم لا يستطيع أن يتنبأ بفنائه أو يعترف حتى بتطوره تطورا جوهريا ، والنظام الجديد لا يستطيع أن يجد سند تفوقه وغلبته وقيامه فى حق سابق ، والا لما كان نظاما جديدا .

فاللحظتان ، لحظة الخروج من المشروعية ولحظة الدخول فى دائرتها لا يمكن تحديدهما غالباً الا على وجه التقريب ، ومع ذلك فان هذا لا يمنع من ان تحدد الحكومات من ناحية وجودها الفعلى ومن ناحية وجودها القانونى كما حصل عقب التغييرات الهامة فى نظام الدول الاوروبية منذ الثورة الفرنسية حتى هذه الايام

حكومات الثورة الكبرى

بدأت هذه الثورة ذاتها بعمل مشروع أى بعمل داخل حدود القانون ، وكان هذا العمل هو عقد مجلس الطبقات الثلاث « ليزيتا جينيرو » فى ٥ مايو سنة ١٧٨٩ فى سراى فرساى، بقرار من مجلس الملك . ولقد بقيت هذه الهيئة داخل المشروعية بعض الزمن رغماً من ان نواب الشعب قد خامرتهم على الفور فكرة تخطى حدود اختصاصهم القانونى ، إذ ألحوا فى طلب تمثيل الشعب بمختلف أفراده على اعتبار نهم متساوون وفاق تقاليد روسو ، ومن الثابت ان الجمعية الوطنية قد أسندت لنفسها فيما بعد سلطة التأسيس بناء على تقاليد روسو ، إذ وضعت اعلان حقوق الانسان والدستور دون تدخل الملك ، ولكن من الثابت أيضاً ان الجمعية الوطنية كانت تريد أن تضرب بموافقة الملك عرض الافق ،ولكن بما ان هذه الموافقة قد تمت فى ١٤ سبتمبر سنة ١٧٩١ فمن الواجب القول بان الحكومة الفرنسية كانت قد تغيرت حتى ذلك الحين وتطورت دون أن تتخطى الحدود المرسومة لحقوق الدولة

ولكن الامر كان على خلاف ذلك عند مادعت الجمعية التشريعية الشعب فى أغسطس سنة ١٧٩١ لتأليف جمعية تأسيسية قومية « كونفنسيون ناسيونال »ورسمت بوقف رئيس السلطة التنفيذية الى ان تفصل الجمعية التأسيسية القومية فى الاجراءات

التى تتخذ لضمان سيادة الشعب فى ظل حكم الحرية والمساواة ، وهنا كان قيام أول حكومة فعلية فى فرنسا ، ثم كان بعدئذ ان تعاقب هذا النوع من الحكومات التى جعلت تستمد مشروعيتها من سيادة الشعب : « الكونفنسيون » أو من ضرورة الدولة : « القنصلية » ، أو من الواقع : بخضوع الامة .

الامبراطورية

ولقد حاول نابليون أن يستمد مشروعية الامبراطورية بقانون دستورى ، إذ خول مجلس الشيوخ سلطة دستورية استخدمها فى ١٤ فلوريال سنة ١٨٠٤ فى الموافقة على سيادة نابليون الوراثية ، ولكن الامر المشكوك فيه كل الشك هو أن المادة ٥٤ من دستور السنة العاشرة وهى التى تنص أن « لمجلس الشيوخ أن يسوى .. كل مالم ينص عليه الدستور ويراه ضروريا لسيره » ، نقول ان الامر المشكوك فيه كل الشك هو تصريح هذه المادة لهيئة قائمة بان تتحول الى هيئة تأسيسية ، حتى ان نابليون نفسه قد قبل لقب أمبراطور بشرط أن يوافق الشعب علي قانون الوراثة باجراء استفتاء .

ولكن الحقيقة ان الشعب لم يكن له إرادة فى ذلك الحين ، والدستور القائم لم يكن نافذا ، وانما حاجة فرنسا فى أن تترك مصيرها بيد رجل توسمت فيه أن يعصمها من الاخطار هى التى استمد منها نابليون مشروعية حكومته (راجع الجزء الثاني من علم الدولة ص ٢٤١ الى ص ٣٦٨)

أول سقوط لنابليون

وموقف مجلس الشيوخ

ولما انهدم حظ الامبراطورية قبل تنازل نابليون ، رأينا مجلس الشيوخ يعلن فى ٣ ابريل سنة ١٨١٤ « سقوط نابليون من العرش ومحو الوراثة من عائلته»

ولقد كان هذا التصريح غير دستورى كذلك الدستور الذى وضع فى بعض يوم ، والذى نص فى مادته الثانية : « يدعو الشعب الفرنسي فى حرية لويس ده فرانس شقيق آخر ملك ومن بعده باقى أعضاء أسرة بوربون على حسب النظام القديم للجلوس على العرش .. »

ان مجلس الشيوخ لم يكن له سلطة تأسيسية مطلقاً (راجع بالنسبة لهذه النقطة دوفرجييه ده هوران — تاريخ الحكومة البرلماني فى فرنسا طبعة باريس سنة ١٨٥٧ — سنة ١٨٧٢ جزء (٢ فصل ثان) Duvergier de Hauran ne - Hisloire du gouvernement parlementaire en France وفضلا عن هذا فان الحكومة المؤقتة التى زاولت السلطة خلال خلو العرش كانت حكومة فعلية (راجع الجزء الثانى من علم الدولة من ص ٤٢٩ الى ٣٦٨ والجزء الثالث من ص ٢٣٠ وما بعدها .)

حكومة المائة يوم

وأما دكتاتورية المائة يوم فقد وجدت حجتها فى حق الامبراطورية وفى ضرورة خلاص الدولة من الجيوش الاجنبية والملكية وفى القانون العام السابق للثورة. ففى أول مارس سنة ١٨١٥، ذلك اليوم الذى نزل فيه نابليون الى خليج جوان على مقربة من ثغر « كان » عائداً من جزيرة « البا » أذاع نابليون بيانين أحدهما موجه للجيش والآخر للشعب ، ولقد صرح فيهما بقوله : « أبناء فرنسا ! . . . لقد رفعتمونى الى العرش باختياركم، فكل ما تم دونكم غير مشروع . انكم تطلبون هذه الحكومة التى اخترتموها لانها المشروعة دون سواها » ، وقبل أن يصل نابليون الى باريس أذاع من ليون تسعة مراسيم وضع بها يده على الامبراطورية . فبالمرسوم الاول أعاد جميع القضاة المعزولين الى وظائفهم وعزل جميع الذين أقامهم آل البوربون مكانهم . والمرسوم الثانى طرد من الجيش جميع المهاجرين الذين عادوا مع الملك . وبالثالث الغى العلم الابيض ، وبالرابع انشأ الحرس الامبراطورى وبالخامس صادر أملاك العائلة المالكة ، وبالسادس محا مرتبة النبلاء القديمة وأعاد نبله الشخصى

وبالسابع حكم بالنفى على المهاجرين الذين عادوا مع الملك، وبالثامن الغى جميع الانعامات التى أنعم بها الملك من مختلف طبقات جوقة الشرف ، وبالتاسع حل مجلس الشيوخ والنواب والغى الدستور المنحة ووعد بعقد مجلس « الشان ده ميه » للمداولة فى الاصلاحات الواجب ادخالها على نظام الامبراطورية ، وقد اجتمع هذا المجلس فى أول مايو سنة ١٨١٥ ووافق على مشروع « بنجمان كونستان » الذى اعتبر ملحقاً للدستور الامبراطورى (راجع الجزء الثانى من علم الدولة ص ٣٥٦ — ٣٥٧).

حكم لويس الثامن عشر

ولو أن لويس الثامن عشر قد أصغى إلى نصيحة أنصاره المتحمسين الذين زينوا له أن الامة قد قطعت كل صلة ارتبطت معه بها لما قبض على زمام الامر وزاول السلطة وفاق ارادته المطلقة ، ولذلك فانه إذا كان قد منح بعض اصلاحات طفيفة حرة ، واذا كان قد احترم النظم القائمة ، فانه قد عمل على استمرار الحكم الملكى حتى لقد رأيناه يمضى الامر الملكى الصادر فى ٨ مايو سنة ١٨١٥ بامضاء — (لويس ملك فرنسا ونافار بنعمة الله) ، ومعنى هذا انه محا عهد الثورة الكبرى ولقد كشفت أعماله اللاحقة عن طبيعة سلطانه ، وانتهت خطبته أمام الهيئة التشريعية بما يأتي : « لقد حررت وثيقة المنحة الدستورية التى ستسمعون نصها ، وأنا واضع نصب عينى هذا العمل الخالد (وصية لويس السادس عشر) ، ومشرب بالاحساسات التى أملتها هذه الوصية ، ومسترشد بالتجاريب ، بينما يشد أزرى النصائح التى أسداها إلى الكثيرون من بينكم ... وسيعرب رئيس حكومتى عن احساساته الأبوية » ولقد جاء فى خطبة المستشار الجملة الآتية : « أما وقد استولى الملك على حقوقه الوراثية استيلاء تاماً فانه لا يريد أن يزاول السلطة التى استمدها من الله ومن آبائه الا بعد أن يضع بنفسه حدود سلطانه » .

ثورة سنة ١٨٣٠

ان تغيير النظام الذى ترتب على أيام يوليه سنة ١٨٣٠ قد وجد مبرره ومشروعيته القانونية فى الاسباب التى دعت اليه ، أى فى الاوامر الملكية الاربعة التى أصدرها شارل العاشر فى ٢٦ يوليه سنة ١٨٣٠ وأوقف بها حرية الصحافة ، وغير بها قانون الانتخاب ، وأعلن بها حل المجلس ودعا بها الناخبين . (راجع تاريخ ذلك فى « جودو » Gaudu ص ٤٩٠ وما بعدها) وإذا كان شارل العاشر قد استند فى اصدار هذه الاوامر على المادة ١٤ من الدستور ، وهى المادة التى تخوله وضع « اللوائح والاوامر الضرورية لتنفيذ القوانين وصيانة أمن الدولة » فقد كان من الواضح ان هذه الاوامر لا تدخل ضمن متناول هذه المادة ، وانها أوامر ذات صبغة ثورية الغرض منها احداث انقلاب .

ولقد اعتبر هذا العنت كأنه من الاسباب التى تخول الحق فى العصيان والانتقاض. ولكن من الجائز أن يرى الناس أن الامر كان متعلقاً على الراجح برفض الخضوع لحكومة وضعت نفسها بهذا الانقلاب فى موقف حكومة فعلية لا شرعية ، ولذلك فان حكومة لويس فيليب التى حلت محلها بعد شىء من التردد قد بحثت عن مشروعيتها النهائية فى دستور مكتوب عندما عمل المجلسان على أن يؤسسا دستوراً ، ولقد استمدت هذه السلطة التأسيسية من ارادة الامة (التى أعربت عنها الجرائد والبيانات الخ) وهى الارادة التى رأى المجلسان انهما الاداة المعبرة عنها تعبيراً رسمياً .

حكومة ثورة سنة ١٨٤٨

ولقد قالوا فى سنة ١٨٤٨ بوجود المشروعية فى إرادة شعبية متشكلة فى شكل نهائى ، أى فى هتافات ، وقالوا ذلك ليبرروا قيام الحكومة المؤقتة التى ترتبت على حوادث باريس سنة ١٨٤٨ واليك البيان الذى أذاعته الحكومة المؤقتة يوم ١٤ فبراير .

« قد سال دم الشعب ... ولقد أنشأ حكومة قومية شعبية تطابق حقوق هذا الشعب العظيم الكريم وتوافق ارادته . فالحكومة المؤقتة التى انبعثت على لسان الشعب ونواب أقاليمه بطريق الهتافات ورغبة الاسراع فى العمل قد نيط بها منذ الآن ضمان النصر القومى وتنظيمه » (راجع Lamartine , Histoire de la Révolution de fevrier - Paris 1860

ومع ذلك فان الجمهورية الجديدة قد رأت أن لا تكون مشروعيتها تامة إلا إذ تشكلت نهائياً بواسطة مجلس يختاره جميع الرعايا بالاقتراع العام ، وفى الحق ان هذه الهيئة التشريعية كانت غير مشروعة من ناحية القانون القائم بما أن شروط الانتخاب لم تكن تلك التى نص عليها دستور سنة ١٨٣٠ ، وهو الدستور الذى لم يلغ . ومع ذلك فعند ما اقترح فى جلسة ٨ مايو اقرار التصريح القائل « الجمعية الوطنية التأسيسية التى خولت حق سيادة الشعب بأكملها أى الحكومة المؤقتة وليدة ثورة فبراير تزول من الوجود » قابل جميع أعضاء هذه الجمعية هذا الاقتراح على أنه مبدأ لا نزاع فيه ، (راجع Gaudu ص ٥٦٥ وما بعدها)

جريمة ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١

أما جريمة ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ ، أما دكتاتورية لويس نابليون بعد انقلاب ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ فلا شبهة فى أنها غير مشروعة . والناس كلهم يعلمون الظروف التى لصق فيها الامير رئيس الجمهورية الاعلان التالى على الجدران :

« حلت الجمعية الوطنية ، وأعيد الأقتراع العام ، والشعب الفرنسى مدعو للانتخاب . »

ولقد ردت الجمعية الوطنية على هذا الاعلان بالآتي :

« ترسم الجمعية الوطنية بان لويس نابليون بونابرت قد سقط من رياسة الجمهورية وإذن تنتقل السلطة التنفيذية الى الجمعية الوطنية بحكم القانون » . ولقد كان للجمعية الوطنية كل الحق ، فبالقبض على جميع السلطات قد عملت وفاق الدستور ، لان منطوق العزل لم يكن الا ترجمة للمادة ٦٨ من الدستور وهى القائلة « كل اجراء يحل

به رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية ويؤجل به انعقادها ، أو يقيم بهعقبة فى سبيل مزاولة وكالتها هو جريمة الخيانة العظمى ، ويعزل الرئيس من وظيفته لهذا الأمر ، وعلى الرعايا أن يرفضوا الطاعة له،وتنتقل السلطة التنفيذية الى الجمعية الوطنية بحكم القانون . »

كانت الجمعية الوطنية تعمل داخل حظيرة الحق كما قلنا، ولكن نابليون الثالث قد افتأت عليها ، والانقلاب الذى أقدم عليه قد أخرجه عن دائرة الحق والقانون ؛ ولتبريره قد جعل يرى من الواجب أن يصم الجمعية بأنها « أمست مركز المؤتمرات » وانها تآمرت على ارادة الشعب، حتى لقد قال فى تبجح ضمن الاعلان الذى نشره بجانب مرسوم حل الجمعية الوطنية ، « وانى لاجعل الشعب قاضيا بينى وبينها ... »

ولكن من الذى خوله سلطة مؤسس الدساتير ؟ انه لم يعبأ بذلك ، وجعل يزاول السلطة التشريعية الفعلية باصدار الاوامر الخاصة بجباية الاموال ، واصدار قوانين الى حين سريان الدستور الجديد فى ١٤ يناير سنة ١٨٥٢ حيث نص فى المادة ٥٢ منه على ما يأتى .

« يسرى هذا الدستور ابتداء من اليوم الذى يتم فيه تشكيل الهيئات الكبرى التى نص عليها . ويكون للمراسيم التى أصدرها رئيس الجمهورية ابتداء من ٢ ديسمبر الى حين سريان هذا الدستور قوة القانون» ، فهذا العمل هو الذى ينشىء حق الدولة الجديد فى المستقبل ويبرر دكتاتورية الامير الرئيس فى الفترة السابقة على سريانه ؛ ولكن إذا تساءلنا ماذا كان أساس هذا العمل وجب علينا أن نبادر الى الخروج من دائرة القانون الوضعى كى نعثر على هذا الاساس فنرى الشعب دعى ليقول قولته فى الاستفتاء الآتى : « الشعب الفرنسى يريد استبقاء لويس نابليون بونابرت ويعهد اليه بالسلطات الضرورية لوضع دستور على أساس القواعد المقترحة »

ولقد قبل الشعب هذا الاستفتاء فى ليلتى ٢٠ و ٢١ ديسمبر سنة ١٨٥١ بأغلبية ٧٫٥٠٠٫٠٠٠ « نعم » ضد ٧٠٠ الف « لا » تقريباً . ولكن فى الامكان دائماً منازعة حق الامير الرئيس فى توجيه هذه الدعوة إلى الشعب على اعتبار أن الدستور

القائم ما كان يبيحها . ولكن الدستور الجديد قد نص عليها فى المادة ٣٢ بقوله :
« يعرض على الاستفتاء العام كل تعديل فى القواعد الاساسية للدستور »
وهذه المادة هى التى سمحت بوضع التاج الامبراطورى على رأى لويس نابليون بونابرت .

مشروعية حكومة

سنة ١٨٧١

ان ضرورة قيام قيادة على رأس بلاد مجتاحة هى الضرورة التى ترتبت على خلو مسند السلطان العام بسبب أسر الامبراطور، وهى التى خلقت وبررت الحكومة الفعلية التى مثلها الدفاع القومى ، لان الارادة التى برزت فى صخب الجماهير التى أنشأت هذه الحكومة لم تكن تملك السلطة التأسيسية .

لقد كان الغرض من هدنة ٢٨ يناير سنة ١٨٧١ « السماح لحكومة الدفاع القومى بان تجمع جمعية يختارها الاهالى فى حرية لتقول كلمتها فى ابرام الصلح أو استمرار الحرب » ولقد تمت هذه الانتخابات ، وأعلنت الجمعية أنها تكونت فى ١٢ فبراير .

أما حكومة « كحكومة كمون باريس » (١٨ مارس — ٢٨ مايو سنة ١٨٧١) فكانت غير مشروعة بالمرة نظراً لطبيعتها الثورية التى لا يمكن أن تستند الى إرادة قومية بما أن أعضاءها قد انتخبوا بناء على اجتماع غير مشروع ،لانه لم يحضره إلا ربع الاهالى على الاكثر .

المشروعية فى ايطاليا

وإذا نحن انتقلنا الآن من فرنسا إلى إيطاليا نجد هناك عددا وفيرا من الحكومات الفعلية التى تولدت عن الحركة السياسية التى قامت فى سبيل الوحدة وكانت مظاهرها الحادة قد وقعت فى سنوات ١٨٤٨ — ١٨٤٩ و ١٨٥٩ و ١٨٦٠

لقد كان كل تغيير نظامى فى فرنسا لا يحدث مساساً أو نتائج إلا بالنسبة للقانون الداخلى ، أما فى ايطاليا فان أى تغيير فى نظام الحكم وإحلال حكومة محل أخرى

كان من الضرورى أن يرمى إلى ترتيب آثار دولية ما كانت لتحدث لاول وهلة وفى أول فترة من وقوعها .

فالحكومات الفعلية التى قامت سنة ١٨٤٨ بناء على عصابات شعبية فى ميلانو والبندقية وروما لم يبررها القانون العام الوضعى مطلقا رغما من أن مشروعيتها الادبية كانت مشاعر الامة الايطالية التى بذلت جهداً جديا فى سبيل تحقيق وحدتها واستقلالها . ولقد عاشت هذه الحكومات الفعلية طوال الوقت الذى كانت فيه حكومة النمسا وحكومة البابا عاجزتين عن مزاولة سلطانهما ، ولكن وجود هذه الحكومات زال عندما عاد ذلك السلطان الى عمله . والقانون الوضعى لم ير فى قيام هذه الحكومات إلا إنقطاعا فى قيام الحكومة المشروعة ، لذلك يجب أن ننتظر حوادث سنة ١٨٥٩ وسنة ١٨٦٠ لنرى التغييرات لم تتم على وتيرة واحدة فى جميع الدول الايطالية القديمة ، ولكنها قد ظهرت على أية حالة فى ثلاثة مظاهر متعاقبة :

المظهر الاول

ففى المظهر الاول وجدنا حكومة فعلية تحل محل السلطان القائم الذى زال متأثراً بقوة شعبية أو حربية . وهذا ماوقع فى التسكان وفى دوقيتى بارم ومودان وفى رومانى و نابولى

وإذا نحن تكلمنا عن قوة العصيان فلا نعنى مطلقاً أن نتكلم عن القوة المادية التى لم تستخدم فى بعض الاحيان . فحوادث التوسكان مثلا لم تنته إلا إلى ثورة سلمية ، ذلك بأن عداوة الشعب كانت دائما دافعا إلى اختفاء الحكومات القديمة على الاقل .

ففى ٢٧ إبريل سنة ١٨٥٩ طلب الشعب من الغراندوق ليوبولد استقالة فردينا ند الرابع واعلان الحرب على النمسا واتخاذ العلم الايطالى المثلث الالوان علماً له ومنح الحريات الدستورية ، فرفض وصرح بأنه سيسافر . وبالفعل قد سافر فى المساء ، ولقد أعلن فى احتجاجه إلى السفراء بطلان جميع الاعمال الحكومية التى تتم فى المستقبل ثم حلت محله حكومة مؤقتة تسكانية .

وفى مودين طلب الدوق فرنسوا الخامس اجازة من رعاياه فى ١١ يونيه وهو يعلن بطلان جميع الاعمال التى يمكن أن تصدر من أية حكومة غاصبة ، ولقد كون مجلس وصاية ولكنه حل بعد يومين وحلت مكانه البلدية .

وأما فى بارم فان « مارى لويزه ده بوربون» غادرت ولاياتها فى ٩ يونيه ، وفى نفس اليوم عينت البلدية لجنة حكومية مؤقتة .

وعقب حملة « الالف » انسحب فرنسوا الثانى من نابولى فى ٦ سبتمبر سنة ١٨٦٠ مع من بقى معه من الجنود الامناء الموالين له ، فدخلها غاريبالدى فى اليوم التالى وأنشأ حكومة مؤقتة للاقاليم النابولية على نمط حكومة صقلية التى كونها من قبل .

المظهر الثانى

أما المظهر الثانى فهو الذى حل به محل هذه الحكومات حكومات مؤقتة كان موظفو ملك سردينيا هم رمزها

ففى « تسكانا » عين الملك فيكتور عمانويل وزيره المفوض « بونكو مبانى » بصفة كونه « قوميسيرا استثنائياً عن الملك فى حرب الاستقلال » وبعد مقدمات صلح « فيلا فرانكا » انتقلت سلطات هذا المندوب السامى الى مجلس وزراء يمارسها باسم الشعب التوسكاني بناء على مرسوم اصدرته حكومة لبيبرون بتاريخ أول أغسطس سنة ١٨٥٩

وفى « بارم » (مرسوم ١٤ يوليه سنة ١٨٥٩) عين ملك سردينيا حاكما مؤقتا نزل عن سلطانه بعد صلح « فيلا فرانكا » لرئيس مؤقت دون أن ينزل عنها للشعب صاحب الحق وحده فيها مراعاة للظروف الخاصة التى قامت وقتئذ فى هذه الناحية .

المظهر الثالث

وبعد صلح « فيلا فرانكا » نزل المندوبون السامون عن سلطانهم ، ودعو الناخبين لاجراء استفتاء فى سبيل الاتحاد مع مملكة ساردينيا ، وكان هذا هو مسك الختام ، كان هذا هو تكوين الوحدة وتكوين الدولة .

وهكذا أعلن « فاريني » Farini أهالى مودين Modène وريجيو Rigio أنهم تخلصوا من كل تبعة للبيمون ، فما كان منهم إلا أن أقاموه دكتاتوراً ، وهنا جمع الناخبين فى دوائرهم الانتخابية لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية التى التأمت فى ٢٠ أغسطس سنة ١٨٥٩ ووافقت بالاجماع على سقوط « فرنسوا الخامس» سقوطا أبدياً هو واسرته ، وفى اليوم التالى أيدت الجمعية الانضمام الى البيمون .

كذلك كان الشأن فى « بارم » حيث اجتمعت الجمعية التأسيسية فى ١١ سبتمبر وأعلنت سقوط البوربون والانضمام الى مملكة ساردينيا على اعتبار هذا العمل تثبيتاً للاستفتاء العام الذى وقع فى ١٤ أغسطس . الخ الخ

ان جميع هذه الحكومات قد امتازت باغراضها عن الحكومات التى قامت فى فرنسا ، ذلك بان الموضوع فى فرنسا كان قاصرا على مسألة دستورية ، فالحكومة الفعلية ، كانت تعترض الحكومة المشروعة قصدا الى اصلاح فى نظام الدولة إصلاحا ديموقراطيا فى أغلب الاحيان ، وانما بغية الاحتفاظ بالدولة دائما ، لانها التعبير السياسى عن الامة الفرنسية .

أما فى ايطاليا فان الدول الصغيرة (الدوقيات الصغيرة والكبيرة الخ) أو الاقاليم المنضمة الى دولة فيماوراء «جبال الالب» كلومباردیا والبندقية لم تكن تعبيرا عن ارادة الامة الايطالية. وكان الغرض من الحكومات الجديدة محو هذه الدول الصغيرة أو الاقاليم لا حكمها ، ولهذا كانت مهمتها محدودة بالضرورة ، فالحكومة المشروعة القديمة قد زالت بسبب ترك السلطة تركا جعلته الحوادث السياسية نهائيا ، وكذلك الدول القديمة قد زالت من الوجهة الدستورية بحكم انضمامها الى البيمون اى دخلت ضمن النظام القانونى لدولة البيمون من الناحية الدولية بعد الاعتراف الدولى بمملكة ايطاليا داخل حدودها الجديدة .

مركز هذه الحكومات

فما هو اذن مركز هذه الحكومات خلال الوقت الذى انقضى بين زوال الحكومة المشروعة والانضمام الى البيمون؟ لقد قال « رانيليتى Ranelletti » أن هذه الحكومات

كانت على الاقل، حكومات محلية خلال تدخل المندوبين السامين لملك « البييمون » ولكن هذا الرأى يصطدم باعتراضات خطيرة ، فهناك الواقع أولا ، فالملك فكتور عمانويل لم يقبل الدكتاتورية فى « توسكانا » ولكنه قبل ان يحمى الدولة سياسيا وهذا يدل على أن دولة تسكانا بقيت مستمرة حتى فى نظر البييمون بعد نهاية مهمة الوزير « بونكو مباني » الذى أعلن انتهاء حماية الدولة وانتقال السيطرة الى مجلس الوزراء لمزاولتها

ولقد رأينا فى ايطاليا الوسطى مندوبين سامين آخرين لمملكة البييمون يسلمون السلطة للشعب . واذن كان هناك فترة استمرار فى حياة الدولة ، وحتى أيام عمل المندوبين السامين لا يمكن اعتبار هذه الدولة قد زالت ، ومن المبادىء التى قل نزاعها ان أى تغيير ، حتى لو كان جوهريا ، يطرأ على حكومة الدولة لا يمس باية حال الشخصية الدولية للدولة . ولقد أيقن الدول الاجنبية باستمرار الدول الايطالية القديمة وبدوام شخصيتها ، حتى لقد رأينا الساسة يرسمون فى مقدمات صلح «فيلا فرنكا» (١٢ يوليه سنة ١٨٥٩ مادة ١ — ٢) دولة عهدية استقلالية (Confédération) تكون الدول الايطالية القديمة اعضاء فيها ، واذا كان صحيحا أن مقدمات ذلك الصلح لا تلى الا النمسا وفرنسا فيما يتعلق بهذه الدولة العهدية الايطالية الا ان كثيرا من الدول الغربية كانت تعطف على هذه الفكرة . وفضلا عن هذا فان المادة الخامسة من المقدمات المذكورة قد أشارت الى فرض عودة الملوك الذين تنازلوا عن عروشهم والدوقات والامراء ، وهذا هو ما حمل ملك « سردينيا » على ان يسحب حكامه من تلك الامارات والممالك والدوقيات ، ولما عقدت معاهدة تورينو بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٨٥٩ عقب صلح « فيلا فرانكا » نص فيها على اقرار المعاهدات التى تعقد بين « سردينيا » والنمسا وسريانها على الاراضى التى ضمت حديثا الى جلالة ملك سردينيا (مادة ١٧) وهذه الاراضى لم تكن فى ذلك الحين غير « لمبارديا » فمعاهدات البييمون لم تكن تسرى على اراضى دول اخرى حتى ذلك الحين . واذن كانت هذه الدول مستقلة تماما ، رغما من أن ارادة شعوبها قد شابت هذا الاستقلال بطريقة غير مباشرة .

لقد كانت هـذه الدول شـخصيات دوليـة تستسفر عمـالا سياسيين وتبرم معاهدات ، وفى ١٠ أغسطس سنة ١٨٥٩ تم ابرام معاهدة تحالف بين دولتى تسكانا ومودين فى سبيل الاحتفاظ بحريتهما واستقلالهما والدفاع عنهما ضد اعتداءات اسرة « لورين » . وقد اباحت هذه المحـالفة انضمام دول أخرى الى تسكانا ومودين مادامت فى موقفهما . ولقـد انضم الى هـذا التحـالف كل من دولة « بارم » و « بولونيا »

كانت هذه هى الحـالة فى ايطاليا فـكيف تحققت مشروعية هـذه الحـكومات المؤقتة التى لم تكن تابعة للنظام القانوني فى البييمون على ماترى ، ولم تكن خاضعة أيضا للنظام القانوني القديم للدولة التى عملوا مع ذلك لحسابها ؟

ان ما نراه فى هذه الحالة هو الاعتماد على الضرورة التى تفرض الواقع فى بعض الظروف كأنه حق ، حتى ينتهى به الامر الى ان يـكون حقاً . والمراد هنا تلك الضرورة التى تتطور بسرعة وتخلق الحوادث وتنمو معها . فهى إذن الضرورة التى تبدأ أولا بخلق عدم ملاءمة الحـكومات المشروعة ، ثم ينتهى بها الامر الى حملها على إخلاء مكانها ، وهنا ترى نبتاً جديداً هو ضرورة أخرى الغرض منهـا ملأ ذلك الفراغ . فمن الواجب إذن ان تحل أية حكومة فى المحل الشاغر . ولـكن العوامل السياسية التى جردت الحـكومات القديمة من سلطانها لا تسمح بأن تكون الحـكومات الجديدة مجرد حكومة لا وظيفة لها غير المحافظة على النظام ، ذلك بان هنـاك مهمة خاصة تفرض على الحـكومة الجديدة ومن شأنها أن تحدد طبيعة هـذه الحـكومة والغرض منها ، ونعنى بذلك مهمة وضع تصريح حاسم خاص بكيان الدولة والعمل وفاق هذا التصريح .

ان الواقع التاريخى هو الذى يخلع على الدولة ارادة ويرسم لهـا خطتها العملية ، مما لم يكن فى مقدور الحكومات القديمة تحقيقهما . فمن الواجب اذن قيام أعضـاء جـدد لتكوين ارادة الدولة واعلانها وتنفيذها وهكذا كانت الوظيفة الضرورية لحـكومات ايطاليا المؤقتة . ولقد وجد مبرر المشروعية فى هذا التكوين .

فى روسيا

واذا نحن انتقلنا الآن الى ميدان الحوادث القريبة رأينا أن تغير نظام روسيا قد بدأ بعمل نظامى قانونى ، وان كان قد أثار شيئا من النزاع .

فالقيصر نيقولا بعد ان ذكر فى وثيقة تنازله عن العرش الرقيمة ١٥ مارس سنة ١٩١٧ « الاضطرابات الشعبية الداخلية التى هددت بردود فعل مشئومة بالنسبة لاستمرار الحرب » صرح بما يأتي :

« لقد رأينا من الواجب على ضميرنا أن نسهل لشعبنا تحقيق اتحاد وثيق ، وحشد جميع القوات الشعبية فى سبيل التعجيل بالنصر ، وأن نتنازل بالاتفاق مع مجلس الدوما عن عرش الامبراطورية الروسية ، وأن نستقيل من السلطة العليا . ولما كنا لا نريد أن ننفصل عن ابننا المحبوب فقد حصرنا ارثنا فى شقيقنا الغراندوق الكسندروفتش ..... وقد أوصينا لاخينا بحق ادارة أعمال الدولة كلها دون مطعن أو اعتراض ، بالاتفاق مع نواب الشعب فى النظم التشريعية التى تتشكل وفاق القواعد التى يضعونها بعد ان يقسموا على احترام كل ذلك الايمان المغلظة المصونة »

(راجع نشرة القوانين والمراسيم الرسمية الصادرة فى ٦ مارس سنة ١٩١٧ رقم ٥٤ مادة ٣٤ . Bulletin des lois et décrets du Gouvernement Russe

ان هذا التنازل صحيح بذاته ؛ ولكن هناك من الكتاب من ينازعون فى قيمته من ناحية تنازل القيصر بالاصالة عن نفسه وبالنيابة عن ابنه ، لان القوانين الاساسية الروسية لا تبيح التنازل نيابة عن وارث من بين الورثة الذين على رأسهم ولى العهد . (راجع

Grosky - la chute de la monarchie Russe - Jvanovsky - le droit public russe - Kazan 1908 et Kourkounoff- le droit public russe - les articles 37 et53 deslois fondamentales(codifiées le 28 avril 1906)

واذا كان الامر كذلك بالنسبة لولى العهد فماذا يكون بالنسبة لقبول الغراندوق

ميخائيل المعلق على شرط ؟ إن هذا الامير الذى أراد القيصر أن يكون خليفته قد قال : « ولما كنت قد تشبعت بفكرة واحدة تشبع بها الشعب جميعاً وهى إحلال خير وطننا العزيز فى المكان الارفع من مستوى كل خير سواه ، فقد اعتزمت عزماً أكيداً أن أقبل السلطة العليا فى الحالة الوحيدة التى يكون وضع يدى على هذه السلطة هو بارادة شعبنا العظيم الذى له الحق وحده عن طريق انتخاب قومى لجمعية وطنية فى أن يحدد شكل الحكومة الجديدة والقوانين الاساسية الجديدة للامبراطورية الروسية

«فبناء عليه . واعتماداً على بركة الله القادر القهار ، أسأل جميع رعايا الدولة أن يخضعوا للحكومة المؤقتة المتولدة عن اقتراح مجلس الدوما (البرلمان الروسى) والمخول لها مطلق السلطان الى أن تلتئم الجمعية التأسيسية التى ستدعى للاجتماع فى أقرب أجل ممكن على قاعدة الاقتراع العام المباشر المتساوى السرى لكى تقرر شكل الحكومة ، معربة بذلك عن ارادة الامة» (مجموعة القوانين والمراسيم الحكومية رقم ٥٤ مادة ٣٤٥)

ومن هنا نجد أن صحة هذا القبول يتوقف على صحة تنازل ١٥ مارس ، فاذا سلمنا قانونا بأن للقيصر ان ينقل سلطانه لاخيه فان لهذا الاخير اذا ما قبل وصار امبراطوراً هو الآخر قانونا — مادامت الارادة الخاصة هى القانون — ان يكيف ارادة الشعب كما يشاء ، واذن تكون الحكومة المؤقته مشروعة ، ولا سيما اذا راعينا أن وثيقة قبول الغراندوق حررت بالاشتراك مع مجلس الدوما ، وان الغراندوق الذى صار امبراطورا بارادة أخيه يقر بأن السلطة العليا تمثلها الحكومة المؤقتة الى أن تجتمع الجمعية التأسيسية .

أما اذا رأينا ان ليس للقيصر أن يغير فى نظام وراثة العرش ، وأن تنازله كان من الضرورى أن يؤدى بالتاج الامبراطورى الى ابنه ، فقد وجب أن نرى أن ليس للغراندوق أن يقبل أو يرفض ، ولا أن يشترط فيما ليس له فيه حق ، واذن تكون الامبراطورية المطلقة مستمرة فى شكلها رغما من أن صاحب الحق فى التاج لم يكن قادراً على أن يضعه فوق رأسه ، وان الحكومة المؤقتة لم تكن إلا حكومة فعلية اختارها مجلس الدوما . وسقوط الامبراطورية قانونا لم يكن اذن من تاريخ تنازل القيصر ،

ولا من تاريخ وثيقة الغراندوق ميخائيل ، ولا يمكن أن يكون تاريخ هذا السقوط إلا منذ اليوم الذى تعذر فيه وجود وارث . والانقلاب الذى أحدثه البلاشفة يوم ٧ نوفمبر سنة ١٩١٧ وقضى على الحكومة المؤقتة التى ترأسها « رنسكى » لا يمكن أن تكون الا حكومة فعلية أخرى .

فى المانيا

ويلوح لنا أيضا أن التغييرات الدستورية ، الاخيرة التى وقعت فى المانيا قد بدأت هى الاخرى بأعمال مشروعة ، أى أنها تولدت عن تلك الثورات السياسية التى تمت داخل نطاق تطور قانونى . ففى المرسوم الصادر فى نوفمبر سنة ١٩١٨ والذى أعلن به الامبراطور تعديلات دستورية قد وجدناه يقول : « ان نظاما جديداً يسرى منذ الان لينقل الى الشعب حقوق الامبراطورية الاساسية » ولقد جاء هذا العمل بمثابة آخر محالة لانقاذ المملكة التى أتلفتها حوادث الحرب ، إذ ترك للشعب حق اقتراح تطور دستورى ، ولكن هذا الحق قد ضاع بعد امضاء عقد الهدنة فى ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ وبعد التجاء الامبراطور وولى العهد الى هولندا .

وفى ٩ نوفمبر ، عندما أعلن الامير « مكس ده باد » Max de Bade تنازل الامبراطور عن العرش ، حانت لحظة تردد ، فقد قال المستشار الامبراطورى فى بيانه « لقد قرر الامبراطور الملك أن يتنازل ، وسيبقى المستشار فى وظيفته يؤدى عمله إلى أن تسوى المسائل المتعلقة بتنازل الامبراطور وتنحى ولى العهد عن عرش الامبراطورية الالمانية وبروسيا وقيام مجلس وصاية » ، ولكن من الممكن أن نشك فى أن اعلان المستشار يقوم مقام تنازل صحيح ، ولهذا فان التنازل لم يتم إلا بامضاء الوثيقتين فى « امرونجن » بتاريخ ٢٨ نوفمبر فلقد صرح غليوم الثانى : « بهذا أتنحى إلى الابد عن حقوقى فى تاج بروسيا ، وحقوقى المرتبطة بتلك الحقوق وهى الخاصة بالتاج الامبراطورى الالمانى » . ولقد أمضى ولى العهد تصريحاً مماثلا لذلك . فمنذ ٢٨ نوفمبر زالت مملكة بروسيا زوالا قانونيا ، وزالت بزوالها الامبراطورية الالمانية . ولقد

دعا خلو العرش Interregnum إلى قيام حكومة فعليـة على التنـابع دون أن تستقر طويلا .

ولقد ازداد الاضطراب على أثر الثورات التى اندلعت فى دول ولايات خاصة نذكر من بينها ثورة البافيير بنوع خاص ، فهى لم تؤد فقط الى عزل الملك لويس الثاني وإنما أدت الى الخلاص من أسرة «ويتلسباخ »Wittelsbach وإقامة حكومة اشتراكية .

وفى ٦ نوفمبر سنة ١٩١٩ انعقدت الجمعية الوطنية فى ويمار Weimar وبهـذا نستطيع أن نصل بين ما انقطع من القانون العام الالمانى ، حيث وافقت الجمعية على الدستور الالمانى فى ١٣ يوليه ، وهو الدستور الذى ارتبط بدستور ١٦ ابريل سنـة ١٨٧١ وحل محله ، وهكذا استمرت الدولة العهدية Etat fédéral وانمـا فى صـورة جديدة حيث نصت المادة الاولى على الجمهورية فى الريخ الالمانى .

Das deutsche Reich ist eine Republik . (la Prusse est une République et fait partie de l Empire allemand

ولقد كان من الواجب ان تطابق دساتير الدول الاخرى الدستور العهدى الجديد Fédérale ، ولذلك فقد قرأنا فى مقدمة الدستور البروسى الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٣٠ ما يأتى

« إن الشعب البروسى الماثل فى جمعيته الوطنية التأسيسية قد خول نفسه هـذا الدستور المنشور بهذه الوثيقة » ولقد نصت المادة الاولى على أن « بروسيا جمهورية وهى جزء من الامبراطورية الالمانية »

فى امبراطورية هبسبورج

أما بالنسبة لامبراطورية هبسبورج فيجب أن نميز بين الدولتين اللتين تكونت منهما .

فى النمسا

لقد أصدر الامبراطور شارل الرابع بتاريخ أكتوبر سنة ١٩١٨ بيانا مشروعا

وجهه « الى شعوبه النمسوية الامينة » ولـكن مظاهر عدم المشروعية قد بدأت منذ هذا التاريخ .

لقد قال الامبراطور فى بيانه « إذن من الواجب الشروع بلا ابطاء فى تنظيم الوطن على قواعد طبيعية مكينة » . ولقد لاحظ الامبراطور أنه بامضاء هذا البيان يعترف بأن القواعد التى يقوم عليها « الوطن الآن ليست متينة ولا طبيعية » ولذلك اعقب هذا البيان حركات مركزية على الفور من صدوره .

ولقد تألفت « لجان » كان غرضها المفضوح تكوين أمم بمعزل عن النمسا ، اذ تلا المنسيور « كوروزيك » Korosec رئيس النادى اليوجوسلافى فى مجلس نواب النمسا باسم نواب الشعب السلوفينى والـكرواتى والصربى تصريحا طلب فيه الى جانب حق هذا الشعب المتحد فى الحياة كافة حقه أيضا فى تقرير مصيره وفى استدعائه ليعلن ذلك رسميا فى مواجهة مؤتمر السلام .

وكذلك احتشد النواب البولونيون فى مجلسهم القومى وأبوا أن يعترفوا بان « فينا » عاصمة لهم وسافروا الى فارسوفيا .

ورأينا أيضا مجلسا قوميا لرومانيى « بوكوفينا » (Bukovine) وترنسلفيانيا (Transilvanie) ومجلسا لأهالى البوسنة والهرسك .

أما فى براج فقد ولدت دولة تشيكوسلوفاكيا ونظمت واتجهت فى سبيل الجمهورية ولقد امتد سلطانها على سكان بوهيميا ومورافيا وسيليزيا وتاترا ، وأخذت بسرعة شكل دولة نظامية ، وصار لها حكومة ، وكان لها نواة جيش ، لانها كانت أمة محاربة

وقـد جاء اعتزال الامبراطور الملك فى نوفمبر سـنة ١٩١٨ معجلا لوقوع الحوادث المركزية التى وجدت نظامها واستقلالها الذاتى فى الحـكومات الفعلية المؤقتة ولقد رمت أغلب هذه الحـكومات إلى تكوين دول جديدة اعترف بها القانون الدولى شيئا فشيئا فيما بعد ذلك

أما فيما يتعلق بأقاليم النمسا القديمة فقد وجدنا الدستور العهدى الصادر فى أول اكتوبر سـنة ١٩١٩ بعد إقرار الجمعية الوطنية عليـه ينص فى مادته الأولى بقوله :

« النمسا جمهورية ديموقراطية وحقها مستمد من الشعب »
وهذا هو النص الذى تأسس عليه القانون العام الجديد فى النمسا .

فى المجر

Hongrie

وأما فى المجر فان « وكرليه » أعلن انفصالها عن النمسا فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ ، وفى ٢١ وافق برلمان بودابست على قانون الاستقلال ورسم بزوال المملكة النمسوية المجرية ، وبعد ذلك بقليل أعلن كارولى الجمهورية بعد إذ أحله الامبراطور من يمين الطاعة له ، ولكن حكومته اضطرت فيما بعد إلى أن تلقى الزمام إلى حكومة بيلا كون ، (حكومة الأسابيع الحمراء) من ٢١ مارس إلى ٤ أغسطس سنة ١٩٣٩) ولكنها لم تلبث أن حلت محلها حكومة «هورتى» . حيث أطلق على نفسه وصى المملكة ، وبعد جهود شاقة أقام حكومة برلمانية .

ومن الواجب أن نذكر بمناسبة هذه الحوادث أن « المجر » كانت متمتعة بالشخصية الدولية منذ سنة ١٨٦٧ . لقد كانت المجر فى بادىء الأمر إقليماً كبوهيمياً ولكنها أصبحت بعد الاتفاق الذى أحدث الازدواج دولة لها برلمانها ، لها أن تدير بعض أعمال ، ولها ملكها وهو ملك النمسا ، فبيان ١٥ أكتوبر سنة ١٩١٨ هو الذى حل هذا الازدواج أو الاتحاد الفعلى ، ومن الممكن هنا أن نتساءل هل العقد ذو الطرفين ينحل بمشيئة طرف واحد ؟ ولكن امضاء المجر على معاهدة « سان جرمان أن لى » فى ١٩ سبتمبر سنة ١٩١٩ قد جاء بمثابة اقرار بزوال المملكة المزدوجة .

أما فيما يتعلق بشكل الحكومة فمن الممكن أن نتساءل هل التحلل من يمين الطاعة للامبراطور يمكن أن يكون اعلانا عن ارادة التنازل ؟ الجواب لا . ولما كان الملك شارل قد توج ملكا على المجر وفاق الطقوس القانونية ، فان التتويج يبقى صحيحاً بموجب هذا القانون إلى أن يعلن الملك تنازله ، ويقبله البرلمان .

الفصل الثانى

فى الحكومة الفعلية

ومشروعيتها فى القانون الدولى

لقد درسنا الحكومات الفعلية حتى الآن تلقاء حق الدولة . فالمسألة إذن كانت خاصة بالنظام الداخلى بما أن الحكومة الفعلية تمثل أزمة تطرأ على حق الدولة .

ولكن هذا الحق لا يكفى اذا ما تعلق الموضوع بطالب المشروعية الدولية . ولذلك يجب أن نلجأ الى حق الدول . وفى هذا الكفاية لاقتناعنا بأن المشروعيتين، مشروعية القانون الداخلى ، ومشروعية القانون الدولى مستقلتان عن بعضهما بحيث ان الواحدة لا تستطيع أن تؤثر فى الاخرى . فلا شئ يمنع إذن من أن تجهل الدول الاجنبية وجود حكومة متينة الدعائم والأركان قوية البنيان مؤدية واجباتها فى انتظام تام منذ زمن بعيد ، كما انه لا شئ يحول دون الفرض المناقض لهذا .

معنى الحكومة والاعتراف بها

ليست الحكومة فى رأى القانون الدولى غير الوسيلة الضرورية لامكان وجود علاقات بين الدول ، وإذن فكل حكومة تقوم لتكون عضواً مختصاً باعلان إرادة الدولة وتنفيذها تلقاء الدول الاخرى ، والدول تفرض هذا الاختصاص فرضاً قانونياً ولهذا فانها تعودت أن تتبادل الاخطار بكل تغيير يطرأ على الحكومة أو على شكلها أو على الاشخاص الذين يزاولون السلطان الاعلى . ومن الجائز لدولة أن يكون لديها من الاسباب ما يحملها على أن ترى أن حكومة جديدة نظامية تماماً من الناحية الدستورية ليست أهلا لان تقطع عهود الدولة وتبر بها . ولذلك يجوز لها فى هذه الحالة أن ترفض الاعتراف بها ، بينما لها أن تمنح هذا الاعتراف لحكومه فعلية لم تثبت مشروعيتها الداخلية ، مع أن الحكومة الفعلية فى رأى القانون الدولى هى تلك

التى لم يعترف بها ، وهى كذلك بالنسبة للدول التى لم تعترف بها دون سواهم . وإذن من الممكن أن تكون الحكومة فى وقت واحد فعلية ومشروعة مهما كان مركزها الدستورى ، ومن أجل ذلك رأينا حكومة السوفييت مثلا حكومة فعلية فى نظر فرنسا وقانونيه فى نظر ايطاليا .

الفرق بين الاعتراف بالحكومة

والاعتراف بالدولة

لقد رأينا فيما تقدم أن تأليف الحكومة الجديدة قد يجئ فى الوقت الذى تتكون فيه الدولة الجديدة ، ومع ذلك فان الاعتراف بالدولة له معنى يختلف عن الاعتراف بالحكومه ، فالاعتراف بالدولة يخولها شخصيه دولية ، أى يمنحها صفة عضو قانوني فى جماعة الدول ولو إزاء الدول المعترفة بها . ولكن الاعتراف بتغيير فى الحكومة لايخلق جديداً فى الدائرة الدولية ، إذ لا يتطرق الشك الى استمرار الدولة على انها دولة رغما من التغييرات الجوهرية التى تتناول الدستور الداخلى .(راجع جروسيوس
Grotius : De Jure belli ac pacis T 2 Chap IX para 81

وإذا كان من الجائز منازعة هذه النظرية . فقد تجد مقرراً ان من الضرورى وجود حكومة لكل دولة دون تعيين شكلها .

فالاعتراف الدولى بهذه التغييرات ليس إلا إثبات حالة ، ولا معنى له إلا تحديد السلطات الجديدة التى تنمى بها الدولة علاقاتها مع الدول ، ومن الأفضل فى هذه الحالة أن لا نتكلم بصدد المشروعية لانها أمر يتعلق خاصة بالنظام الداخلى ، إذ ليس مسموحا لأية دولة أن تصدر حكما على مشروعية التغييرات التى تتم فى دولة أجنبية . لان الحكومات الأجنبية إذا طلبت من الحكومة الفعلية سند مشروعيتها كان ذلك تدخلا منها فى أعمالها الداخلية ، إذ تدخلها يتناول موضوع دستور الحكومة ، وهذا من المسائل التى استبعدها القانون الدولى استبعاداً تاماً من بين أسباب التدخل . « راجع المسيو لارنود Larnaude على الخصوص فى المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٢١ ص ٤٩٧ »

فالتبرير الاجنبي لقيام حكومة لا يمكن أن يفهم إلا بمعنى ان الدول الاجنبية لا تجد فى قيام الحكومة عائقا يعوق استمرار العلاقات السابقة ، ويترتب على ذلك ان عدم الاعتراف بالحكومة ليس معناه إنكار شخصية الدولة . ولذلك لا يؤدى عدم الاعتراف بالحكومة إلى زعزعة استقرار الدولة . وإنما الدول ترفض بذلك أن تقوم علاقات رسمية ولا سيما العلاقات الدبلوماسية .

هل هناك قاعدة للاعتراف و رفضه ؟

ومتى علم ذلك وجب القول بان ليس فى القانون الدولى قاعدة عامة تحتم على الدول الاعتراف بحكومة متى توافرت فيها شروط معينة أى ليس من قاعدة عامة تحتم استمرار العلاقات السابقة مع دولة أقلعت حكومة فى داخليتها على صعاب معينة ، وكذلك العكس ليس موجوداً . إذ ليس فى القانون الدولى قاعدة تحتم رفض الاعتراف بحكومة إذا توافرت فيها شروط معينة أو قامت حولها ظروف خاصة ولكن ليس معنى هذا اننا ننفى احتمال قيام هذه القاعدة الخاصة عند ما يكون الغرض من الاعتراف بالحكومة عقد اتفاقات وتعهدات معينة .

من الممكن فى القانون الوضعى تحتيم شكل خاص للحكومة ، أو رفض الاعتراف دوليا بشكل خاص للحكومة ، ولكن مما لا شك فيه أن هذا المنع أوذلك التحتيم لا ينسجم والمبادىء المنطقية التى تتطلب من كل حكومة أن تكون حرة فى أن تخلع على نفسها شكل الحكومة التى تراه موافقاً لها ، ولكن من المعلوم أن كل شىء فى الوجود ليس منطقياً ولا معقولا ، وأن كل شىء فى القانون الوضعى ليس عدلا ولا حقاً .

وما دام استقلال الدول وحريتها لا يصانان بمعاهدة مطلقا لانهما حق طبيعى فمن الجائز دائما بأى وثيقة خاصة أو معاهدة معينة أن تتنازل الدولة عن حريتها إذا لم ترض أن تطبق قواعد القانون الدولى عليها واحتقرت ذاتها ، واهانت كرامتها ، ونزلت بأيديها إلى مرتبة ثانوية ، ولقد يمكن لدولة ما أيضاً أن تتعهد لدول أخرى بأن لا تغير نظامها القائم دون قبول هذه الدول ، وهذا هو الواقع فى أغلب الاحيان داخل نطاق الدول العهدية المركزية **Fédération** والعهدية الاستقلالية **Confédéra ior**

Confédération حيث الدول الثانوية تتنازل للحكومة المركزية عن سيادتها أو بعض سيادتها وبخاصة الحربية والمالية ، كما يمكن أن تتعهد أى دولة للدول الأخرى بأن لا تدخل فى بلادها شكلا حكوميا خاصا كالجمهورية مثلا . أو أن لا تحل على رأس حكومتها أسرات أو أشخاص معينين

ولقد قال المسيو برادييه ـ فوندريه Pardier-Fondéré فى كتابه عن القانون الدولى Traité'de droit international public eur opeén et americain « طبعة سنة ١٨٨٥ جزء أول ص ٥٦٦ » : ونجد فى الاحيان ضمن التاريخ معاهدات تلتزم بها أمة أن تحتفظ بشكل معين من أشكال الحكومات مع خضوعها إلى تدخل أجنبي والتسليم به إذا لم تبق أمينة على الالتزام الذي عقدته كما نجد أن دولة أو عدة دول تعد أميرا ان تضمن له مملكته ضد قيام ثورة وتلتزم بأن تتدخل لمصلحته.. وهذه المعاهدات باطلة لأن حق الاستقلال « لا يجوز النزول عنه ولا يسقط بمضى المدة الطويلة » ولكن الشراح الذين سلموا بهذا الرأى قد استثنوا الحالة التى تنزل فيها الدولة بارادتها عن سلطانها لدولة أجنبية بموجب أى تعهد ، لأن أى معاهدة مهما كانت تنزل الاستقلال عن مكانته إلى مكانة التبعية المتفاوته فى درجتها .

وهكذا رأينا مارتنس فى كتابه (الوجيز فى القانون الدولى العصرى لاوروبا جزء ٣ فصل ٢ فقرة ٧٤) ، بعد أن اعترف بان لكل جماعة الحرية فى أن تهب نفسها الدستور الذى تريده ، وأن تغير مشيئتها يقول : « من الواجب أن نسلم بان هناك أحوالا يمكن فيها لأمم أجنبية أن تعارض هذه التغييرات على أنها تناقض حقوقاً سبق أن خولتها بصفه خاصه » أما كلوبر Kluber فيقول فى كتابه : « القانون الدولى العصرى لاوروبا Droit des gens Moderne de l' Europe فقرة ٥١ » . أن الدولة حرة أيضاً فى وضع دستورها الذى تشاء تغييره كما ترى وليس لأية دولة أن تتدخل فى عمل كهذا ، « إلا اذا كان من أجل حق قد اكتسبته بسبب صحيح »

وأما ويتون Veathon فيقول فى كتابه Elément de droit international 1858 « فى القانون الدولى جزء ٢ فصل أول فقرة ١٢ و ١٤ » . ليس لاي دولة أجنبية

الحق فى أن تعترض على مزاولة دولة حقها فى وضع دستورها كما تشاء وتغييره كما تشاء، وفى اختيار رئيسها الاعلى ، اللهم إلا إذا استند هذا التدخل الى معاهدة خاصة . »

فاذا كانت الدولة قد أقامت حكومتها وفاق وعدها فلا محل لتردد الدول الاخرى فى الاعتراف بها ، أما اذا كانت قد أقامت حكومة على نقيض ما وعدت به الدول الاخرى والتزمته بموجب معاهدة ، فان للدول الحق فى رفض الاعتراف بها

ومن الجائز أيضاً أن عددا من الدول يتفق فيما بينه على أن لا يعترف بحكومة اتخذت شكلا خاصاً ، كالحكومات التى تولدت مثلا عن ثورة .

وهذا ماحدث تماما فى بعض بلاد أمريكا الجنوبية . وكان هذا أثرا من آثار النظرية التى أسموها نظرية توبار Doct ine de Tobar

كان المسيو توبار وزيراً لخارجية جمهورية خط الاستواء الامريكية . ولقد اقترح حلا لوضع حد للحروبات الاهلية التى تجتاح بعض نواح من أمريكا ، وذلك عن طريق التزام بعض الدول بالتدخل .

وفعلا قد رأينا « كوستاريكا » و « جواتيمالا » «وهندوراس» «ونيكارجوا» « وسالفادور » قد نصوا فى المادة الاولى من الاتفاقية الملحقة بمعاهدة الصلح العام والصداقة المعقودة بواشنطون فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٠٧ على ما يأتى: « ان حكومات الاطراف السامية الموقعة على هذا العقد لا يعترفن بأية حكومة تقوم فى أية جمهورية من الجمهوريات الخمس عقب انقلاب ما ، ولا بأى ثورة ضد حكومة معترف بها ، مادامت الهيئة التشريعية التى اختارتها الامة فى حرية لم تنظم البلاد فى الشكل الدستورى »

ومن جهة أخرى فان الرئيس ولسن قد صرح فى اليوم التالى لانتخابه رئيساً للولايات المتحدة بان سياسته فيما يتعلق بعلاقات الولايات المتحدة مع أمريكا اللاتينية ستبقى على الخصوص سياسة « صداقة للذين يعرفون المحافظة على البقاء فى حدود القوانين الدستورية »

فما قيمه هذا التصريح ؟

ان هذا التصريح من جانب واحد ، أى أنه لا يلزم غير الدولة أو الحكومة التى

صرحت به ، فهو لا يهم القانون الدولى ككل تصريح من جانب واحد الا بمغزاه السياسى ، فرئيس جديد يمكنه أن يصدر تصريحاً مناقضاً له ، ومع ذلك فليس هناك ما تتجلى معه الوسائل التنفيذية المترتبة على توزيع صداقة الرئيس ، ولقد يكون هناك محل للظن بان الحكومات التى تتخطى حدود القوانين الدستورية لا يعترف بها ، ولكن ربما كان المستر ولسن لا يريد أن يذهب الى هذا الحد ، إذ من الممكن أن تقوم علاقات سياسية بين دولة وأخرى لا تبلغ الصداقة بينهما مبلغاً كبيرا ، بل قد تكون صداقتها متزعزعة . وقصارى القول أننا نرى أن ليس هنا محل لان نفسر هذا التصريح إلا بانه نصيحة سياسية تبذلها دولة قوية تتمتع بثقة عظيمة فى العالم لدولة أخرى أو لعدة دول أخرى يطيقون أن يصدر هذا التصريح من رئيس حكومة أجنبية سمح لنفسه بان يقف موقف الواعظ والمرشد والمهدد فى آن واحد .

أما فيما يتعلق بالمعاهدة التى أمضتها الجمهوريات الخمس فليس لها قيمة القانون الا فيما بينهم ، أما باقى الحكومات فلها تمام الحرية ، ولذلك كان الامر بالنسبة للمعاهدات التى أمضيت بعد الحرب العظمي بين بعض الدول الجديدة فيما يتعلق بمقاومة بعض الاسرات للجلوس على العرش فى أوربا كأمر الاتفاقات التى عقدت بين دولة الصرب والسلوفين والكروات وبين تشيكوسلوفاكيا ، وكذلك بين ايطاليا وصربيا بخصوص عودة أسرة هابسبورج (راجع معاهدة رابلو Rapallo ١٢ نوفمبر سنة ١٩١٩ المبرمة بروما فى ٢ فبراير سنة ١٩٢٠)

ويمكن من هذه الناحية أيضاً أن ننظر إلى المعاهدات التى اعترفت بدولة جديدة فى شكل خاص ، وإذا أردنا أن نضرب مثلا فهناك معاهدة برلين الرقيمة ١٣ يوليه سنة ١٨٧٨ مادة أولى فهى معاهدة أعلنت إنشاء بلغاريا امارة ولذلك فان فرديناند عندما نادى ببلغاريا دولة مستقلة قد أضاف الى اعلان الاستقلال (تيرانوفو Tiranovo فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٠٨) قوله :

« واعتقادى وطيد بان هذا العمل سيحوز موافقة الدول العظمى » ولقد أقرت الدول هذا العمل باعترافات متتالية ، وكذلك كان الشأن فيما يتعلق بصربيا . ومن الواجب أن نلاحظ أن قيمة هذه التغييرات التى اقتصرت تقريباً على لقب ممثل

السلطة العليا قد تناولت أيضاً قطع العلاقات التى لا تزال تربطهذهالدول بتركيا .

فمن الجائز إذن أن يفرض القانون الوضعى على الدول الاعتراف بالحكومة ويحتم عليها الكف عنه ، ومن الجائز للقانون الوضعى المترتب على معاهدات أن يفرض أعمالا أو يحتم أعمالابالنسبة لبعض الحكومات، ولكن التزاما كهذالا يتعدى أثره طرفى المتعاقدين

الاستمرار والاستقرار

اعتباران سابقان على الاعتراف

واذا ما استثنينا هذه الحالة كانت الحرية ، ولكن بما أن الحرية ليست هى الشهوة ،فان الدول لا تستطيع أن تقبل منح الاعتراف بحكومة جديدة ، أو أن ترفض هذا المنح إلا بعد أن تمحص اعتبارات على جانب عظيم من التعقيد .

فأول تقدير للدول التى تمنح الاعتراف هو ذلك الذى يمس الواقع ، وهو تقدير يسبق دائماً كل قرار ، حيث لا نجد حكومة على استعداد للاعتراف قبل التأكد من انطواء التغيير على عمل ناجز انتهى إلى استقرار . فاعتراف سابق على ذلك لا يكون فى الوقت نفسه مهينا للدولة التى لا تزال الحكومة القديمة تحتفظ بسلطتها أو ببعض سلطتها عليها . فاذا كانت الحكومة القديمة قد هوجمت ، واذا قامت سلطة أخرى تنازعها البقاء ، فمن الواجب تمكينها من الزمن الذى يساعدها على الدفاع عن نفسها والتغلب على خصمها . أما اذا اتضح عجزها ، وتجلى انتصار الحكومة الجديدة عليها واستقر ، كان فى الوسع طرح موضوع الاعتراف ومناقشته .

ان الظروف التى تؤدى الى استتباب الامر لحكومة جديدة ، والوقائع التى يستظهر بها استقرارها لا يمكن إحصاؤها وعدها ، لاختلافها وتنوعها ، وفى الوسع أن نقول مع المسيو (ب . كوستا) Podesta Costa ماضمنه مقال «القواعد المتبعة لاعتراف الدول الاجنبية بحكومة فعلية » الذى نشره فى المجلة العامة للقانون الدولى

العام . Revue générale de d. int puqlic 1929 p 53 « ان هناك سلطة ناجزة حيث يوجد شخص أو لجنة أو جمعية يطيعها سكان أرض محدودة ويحترمون أوامرها وينفذونها ، ولو على الاقل من ناحية ضريبة الدم (L' impot du sang)وغيرها من الضرائب والمكوس على أنه ليس من السهل دائما الحكم على هذه الطاعةبانهاعامة ومستمرة أما من حيث التعميم فلا يقصد به انتهاء المقاومة فى جميع أراضى الدولة ، اذ لكل حكومة جديدة مذبحتها . وأما من ناحية الاستمرار ، فان من الجهود ما يجتمع لمقاومتها ، ولكن من الواجب أن لاتصل هذه المقاومة الى فل شكيمة الحكومة الجديدة »

ولقد بحثوا فى بعض الاحيان عما اذا كانت الحكومة الجديدة تحتل الغاصمة أم لا ، لان من المؤكد أن حكومة تكره على ان تكون بعيدة عن مركزها فهى حكومةعلى جانب كبير من الضعف . ولقد تغالى « كافور » Cafuor عند مازعم أن نزوح « فرانسوا الثانى » عن نابولى يفيد أنه تنحى عن التاج ونزل عن العرش . ولكنه قال قولة الحق عندما اعلن الدول الاجنبية أن زعزعة حكومة تترتب على فقدان نصف الدولة وعدم خضوع الاهالى لها فى النصف الثانى(راجع تلغراف كافور الرقيم ٢٥ يوليه سنة ١٨٦٠ الى المركيز سولى Sanli بيطرسبرج)

فاستقرار مزاولة السلطة وتحقيق العمل هما الدليلان على الطبيعة الانجازية لقيام الحكومة الفعلية ، فاذا مالاحظت الدول ذلك كان عليها أن تعتزم اصدار الاعتراف

ويلوح من جهة أخرى أن العرف الدبلوماسى لا يدع مجالا للشك من هذه الناحية ، رغما من أن تفسير الاعمال لا يؤدى حتما الى التفرقة دائما بين ماهو صادر عن عقيدة قانونية وماهو صادر عن لياقة أو احساس سياسى .

ولقد كتب الكاردينال « دوسا » D' Ossat سفير هنرى الرابع فى كتاب الى الوزير فيلروى Villroy بتاريخ ٢٥ بوليه سنة ١٦٠١ يقول . « من الواجب على ولى الامر اذا رأى دولة قوية مستقرة تمام الاستقرار أن لا يبحث فى مشروعية ولى أمرها الذى يرسل اليه سفيره ، ولا أن يتعمق فى البحث عما اذا كان سند مشروعيته صحيحا أم لا ، الا اذا كان الغرض عقد بيع أو معاوضة ، وأن لا يقف فى أعماله

الاخرى معه الا عند تقدير سلطانه وقيمة وضع يده على السلطة العامة ، أما اذا كان من لواجب تمحيص سند المشروعية الخاص بكل ولى أمر قبل استقبال السفراء ، فقد كان لزاما علينا أن نرفض اعتماد الكثيرين من السفراء ، ولكن العادة جرت بعدم البحث فى هذا السند » (راجع فى هذا الصدد « مرلان » Merlin

Rep , univ - et raisonné de Juris prudence , Paris 1908 t VIII p . 40 .)

وفضلا عن هذا نجد هذه المبادىء ذاتها فى تلغراف أرسله فياروا الى الرئيس « جانان » Jannin بتاريخ ٨ ابريل سنة ١٦٠٨ . فقد حصل ان « شارل ده سودرماني » Ch . de Soudermanie توج نفسه ملكا على « أسوج » بدلا من سيجيسمون Sigismond وأرسل الى فرنسا سفيره « فانديك » J . Vandyck ليعرض على هنرى الرابع تجديد معاهدات التحالف التى أبرمت فيما مضى بين التاجين . فطرح على بساط البحث موضوع استقبال هذا الوزير ، أى موضوع ما اذا كان من الواجب الاعتراف بالاغتصاب واقراره . فأجاب «فيلروا» ان كل الاعتبارات التى تقتضى وجوب استقبال السفير لا يجوز أن تحول دون تعاقد ملك فرنسا مع « شارل » اذا تحققت مصلحة فرنسا . ولقد قال « فاتل » (جزء رابع فصل خامس فقرة ٦٨) ، إن هذا الرأى معقول « لان ملك فرنسا لم يكن تلقاء الامة الاسوجية فى موقف القاضى أو الوصى كى يرفض ضد مصلحة بلدها الاعتراف بملك اختارته ، بحجة أن منافسا يصف شارل بانه غاصبا ، اذ لا يجوز لاجنبى ان ينصب نفسه قاضيا فى هذا الموضوع »

ولقد وصل إلى « لندرا » فى سنة ١٦٤١ سفيران من قبل « جان السادس » Jean VI ملك البرتغال ، وقابلا ملك انجلترا . فقال لهما هذا الملك : « انه حتى الآن لم يعترف بملك للبرتغال غير ملك اسبانيا ، ولكن بما ان الشعوب البرتغالية قد أجمعت برضاها على استدعاء الامير الذى يمثلانه إلى الجلوس على العرش وحمل تاج البرتغال ، وبما ان المملكة أصبحت فى حيازته الهادئة فقد تفضل وقابلهما حتى لا يلحق بهما أى إهانة »

وبعد ذلك بزمن يسير أرسل « كروميل » Cromwell الى فرنسا الاسكتلندى « سوكار » Sokard باعتباره سفيراً لجمهورية انجلترا ولم يقتصر موقف « مازاران » Mazarin على قبوله ، وإنما تعداه إلى رفض مقابلة الملك شارل الثانى ووزرائه .

ومن الطبيعى أن تقدير الوقائع يختلف باختلاف الظروف . فقد رأينا الولايات المتحدة الامريكية ترفض الاعتراف سنة ١٨٤٩ بحكومة مستقلة فى « المجر » . وفى سنة ١٨٧٩ فى « كوبا » خوفا من أن يكون اعترافها مبتسراً ، بينما قد رأينا الوزير « بيكرنج » (Pickering) يأمر باحترام الحكومة الفعلية الجديدة التى تأسست فى روما سنة ١٧٩٩ (راجع تعليمات ٢٨ مارس سنة ١٧٩٩)

ولقد دعا موقف الولايات المتحدة الامريكية تلقاء الحكومات الفعلية التى تولدت عن الثورات فى أمريكا الجنوبية إلى أن تبحث فى أغلب الاحيان الطبيعية الانجازية للحكومة الفعلية قبل أن تعترف بها (راجع أمثلة عديدة فى A' Digest of int law as embodied in diplomatic discussions etc by John Basset Moore Vol 1 , Washington , 1906 ; Recognition of new governements p . 119 et suiv .

وإذا كان حقاً أنه قد يحصل أحياناً أن تتطلب الحكومة إقراراً يصدره الشعب، فان من الواجب أن لا نظن أن فى الوسع فرض نظرية السيادة الشعبية على دولة أجنبية ، وإلا كان هذا الامر بمثابة تدخل فى شئون الدولة المراد الاعتراف بحكومتها. ولكن من الواجب مع ذلك مراعاة رأى كافو عند ما قال سنة ١٨٦٠ : إن تأييد الرأى العام هو أمتن قوة فى سبيل الاحتفاظ بالحكومة الفعلية

الاعتبارات السياسية

السابقة على صدور الاعتراف أو رفضه

يلوح لنا أن هذا الاعتبار السياسى هو اعتبار حاسم فى الميدان العملى للدبلوماسيا الأوربية . إذ من النادر حقاً أن لا تكون النتائج السياسية للتغيير الذى يطرأ على

حكومة دولة ما هو الشغل الشاغل للدول . ولقد أدى هذا الانشغال أحيانا إلى العمل على الوقاية منه ، وهكذا رأينا ملك بروسيا والامبراطور ليوبولد يعلنان فى تصريح « بيلنيتز » (Pilnitz) الرقيم ٧ أغسطس سنة ١٧٩١ أن مركز ملك فرنسا يهم المصلحة المشتركة لجميع الملوك ، وبعد ذلك بقليل وجدنا ملك بروسيا يعلل فى مذكرته الايضاحيـة امتشاق الحسام ضد فرنسا بالدعاية للمبادئ المعادية للنظم الاجتماعيـة ، وبالتالى إلى مهاجمة الامم فى راحتها وسعادتها . ولقد كان التـدخل أشد من ذلك فى أحوال كثيرة ، فعنـد ماعاد نابليون الأول إلى فرنسا من منفاه فى جزيرة « إلبا » رأينا الملوك الذين كانوا لا يزالون مجتمعين فى « فينا » يمضون فى ١٣ مارس سنة ١٨١٥ تصريحا يقول : « تصرح الدول بأنهـا تستخدم جميع الوسائل وتحشد كل جهودها لتضمن لأوروبا رد كل عادية يكون من شأنها أن تؤدى إلى إغراق الشعوب مرة أخرى فى الفوضى والمصائب المترتبة على الثورات» ورغما من أن هؤلاء الملوك قد اعتقدوا اعتقادا جازما بأن فرنسا على بكرة أبيها قد تجمعت حول ولى أمرها الشرعى واعتزمت أن تهد كيان تلك المحـاولة الجنونية الاجرامية العاجزة ، فانهم وقد هزهم إحساس واحد واشترشدوا بمبادئ واحـدة قد صرحوا بأنهم فى حالة ما إذا نجم عن هذا الحادث أى خطر مؤكد ، على نقيض كل حساب ، يكونون على استعداد لأن يمدوا ملك فرنسا والامة الفرنسية أو أية حكومة أخرى تصبح موضع هجوم العـدو المشترك ، بمجرد ما يطلب منهم ذلك ، بالامداد الضرورى لاعادة الهدوء العام ، وأن يجعلوا من محاولة مس الهدء العام بأى مساس قضـية مشتركة يدافعون عنها » وقد علم أن هؤلاء الملوك قد أمضوا فى ٣٠ مارس معاهدة تضامن دفاعية هجومية ضد نابليون ، وهذا ما حال دون اعتراف كل منهم بحكومة المائة يوم ، الأمر الذى يبين لنا الفارق بين مسلك دعت اليه البواعث السياسية ، ومسلك آخر فرضه القانون .

كذلك كان شأن أيام ثورة يوليه سنة ١٨٣٠ فانها حملت أوروبا الملـكية على أن تخشى انهيار العروش ، ولم يستطع الملوك أن يطمئنوا إلى أن يهدءوا من روعهم بعض التهدئة عند ما علموا أن الجمهورية قد فشلت فى فرنسا يومئـذ ، مع إنه قد جاءت

ملكية أخرى عقب الملكية التي سقطت بفعل شارل العاشر .

ولكن الشك مع ذلك خامر بعض الساسة أمثال مترنيك (Metternick) فى نية لويس فيليب فدفعهم الى الرغبة فى تأليف حلف ضده .

ولقد بذل هذا الملك جهوداً عنيفة فى سبيل الاعتراف بالحكومة التى أسسها، ولذلك رأيناه عندما يعلن ارتقاءه العرش يحتج بأنه لم يعتد أى اعتداء على معاهدات سنة ١٨١٥ ولا على الحالة الأرضية التى أنشأتها هذه المعاهدات .

ولكن انجلترا نظرت بعين الاغتباط الى سقوط حكومة شارل العاشر متأثرة بالحقد الذى نبت فى أعماقها من جراء ما كان بين هذا الملك الفرنسى وبين روسيا من صلة وثيقة ، ولذلك سارعت الى الاعتراف بالمملكة الجديدة فى أول سبتمبر سنة ١٨٣٠ .

وأما وزارة النمسا فانها رغماً من مقتها الثورات لم تكن على الاطلاق غاضبة على سقوط شارل العاشر نظراً لأن سياسة هذا العاهل صارت فى سنواتها الأخيرة من العوامل الباعثة على أخطر القلاقل . أما ملك بروسيا الذى فزع فرقا على إقليم نهر « الرين » فقد أعان رضاءه عن الانقلاب عند ما أكد له « لويس فيليب » أن فرنسا لا تتوق الى أى توسع .

وأما قيصر روسيا فانه على الرغم من كرهه الاتفاق مع العصاة ، والتآمر مع الثائرين ، فانه قد صرح هو الآخر بأنه يعترف بملك فرنسا لا سيما وأن هذا الاعتراف يضمن له بقاء الاتحاد الوثيق مع حلفائه ؛ أى مع بروسيا والنمسا ، ولما كانت كبريات الدول قد ضربت المثل فى ميدان الاعتراف فقدرأت الدول الأخرى أن تحتذيها تلبية لنداء الواجب .

وهل نحن فى حاجة بعد ذلك الى أن نذكر الدور السياسى البحت الذى لعبته مسألة ترشيح أحد أعضاء هوهنزلرن (Hohenzollern) لعرش أسبانيا سنة ١٨٧٠؟ كانت أسبانيا قبل إثارة هذا الموضوع بعدة أشهر غارقة فى بحر لجى من الثورات عقب خلو عرشها بعد إذ أكره الانتقاض العسكرى « إيزابل » (Izabelle) على الفرار فى شهر سبتمبر سنة ١٨٦٨ ونجح فى إقامة حكومة مؤقتة ؟

تألفت هذه الحكومة المؤقتة من ثلاثة رجال عسكريين ، وعملت على انتخاب جمعية تأسيسية الغرض منها تأسيس حكومة ملكية برلمانية باخلاص . ولكن الأمر العسير كان حقاً اختيار الرجل الذى يتألق تاج أسبانيا فوق رأسه.

إننا نعرف الدسائس التى حيكت حول هذا العرش ، وعرضه على ليوپولد ده هوهنزلرن بتأييد غليوم ده بروسيا ، وتصريح الدوق ده جرامون بأن « فرنسا لا تسمح بأن يجلس الأمير ده هوهنزلرن ولا أى أمير بروسى على عرش أسبانيا » ، وعدول البرنس ليوپولد ، وزعم فرنسا أن ملك بروسيا قد تعهد بأن لا يسمح له بالنكول عن عدوله ، ورفض غليوم ذلك ، ثم الحرب التى اشتعلت نارها . نعم كل ذلك معروف مشهور عن هذا الحادث الذى تخطت نتائجه حدود أهميته الحقيقية ، لا سيما وأنه لم يكن لأية دولة الحق قانوناً فى أن تفرض على أسبانيا قبول ملك أو العدول عن قبول أى ملك . وكل ما فى الأمر أن المصالح تشابكت كما اعترفت بذلك الوزارة الفرنسية عند ما صرحت أمام البرلمان فى ٦ يوليه سنة ١٨٧٠ بقولها : « إننا لا نرى أن احترام حقوق شعب مجاور يضطرنا الى أن نتحمل أن تقوم دولة أجنبية بإحلال أحد أمرائها فوق عرش (شارل ــ كان) لتستطيع ضد مصلحتنا أن تزعزع التوازن القائم بين القوات فى أوروبا ، وتلقى بمصالح فرنسا وشرفها فى ميدان الخطر . »

الاعتبارات القانونية

السابقه على صدور الاعتراف أو رفضه

ومع ذلك فليس من الواجب أن نرى دائما أن الاعتبار السياسى هو سبب قرار الدول الخاص بقبول الاعتراف أو رفضه ، وذلك بأن هناك اعتبارات قانونية هى التى تهمنا أكثر من غيرها إذ نستطيع أن نستخلص منها وحدها الواجبات الدولية المتعلقة بطالبي الاعتراف أو مانحيه أو رافضيه .

لقد رأينا أن ليس فى الوسع أن نفرض على حكومة جديدة التزام خطة سياسية معينة ، ولكن فى الوسع أن نطلب منها التزام جادة القانون . فاذا نحن رأينا تردداً

فى الاعتراف بالحكومة فان ذلك يرجع فى أغلب الأحيان إلى أن الدول تفرض أن هذه الحكومة لا تريد أو ليست هى أهل لأن تريد أداء واجباتها الدولية التى هى أداتها ، ولقد يكون لدى بعض الدول الدليل على ذلك . وهنا يكون رفض الاعتراف وهذا ما ينقلنا إلى ميدان المناقشة فى واجبات حكومة فعلية فى نظر القانون الدولى .

يلوح لنا ألا داعى لطرح هذا السؤال ، إذ قد أجيب عليه فيما تقدم بما لا يقبل مناقشة . فبما أن الحكومة الفعلية تحل محل الحكومة القانونية وتزعم بنفسها أنها أصبحت حكومة مشروعة ، وبما أنها أداة الدولة والمعبر عنها فيما له مساس بالعلاقات الدولية كما كانت الحكومة القانونية ، فانها تكون فى نفس المركز الذى كانت فيه سابقتها ويترتب على ذلك أن يصبح من الواجب عليها أن تؤدى واجبات الدولة التى كانت تؤديها الحكومة التى سقطت .

ومن المسلم به إجماعا أن شخصية الدولة لا تتغير مهما كانت التغييرات التى تطرأ على دستور البلد ، ولذلك فان الحقوق والواجبات التى تترتب على الاعمال التى تقوم بها حكومة تبقى كما كانت تلقاء الحكومات الجديدة مهما كانت طريقة وراثة الحكم ولما كانت الحكومات الجديدة لا تريد أن تؤدى الالتزامات التى تعهدت بها الحكومات السابقة فان اعتراضات تقوم فى سبيل الاعتراف بالحكومة الفعلية وذلك على الخصوص من جراء عدم قبول الحكومات الجديدة اعتبار نفسها استمراراً للحكومات السابقة ، ورفضها العمل بالمبدأ القائل إن مسند السيادة لا يكون شاغراً أبداً ، وزعزعة شخصية الدولة بسبب هذه النظريات .

ومع ذلك فان فى الوسع أن نقول فى صورة مبدأ عام إن جميع واجبات الدولة سواء أكانت مترتبة على التزام خاص ، أم كانت مترتبة على القانون الدولى العام هى واجبات يتحتم على كل حكومة أن تؤديها .

الالتزامات المترتبة على معاهدة

من المميزات البارزة للتغييرات التى تطرأ على الحكم فى النظم القديمة — حتى ولو كانت تغييرات مشروعة (كوراثة العرش مثلا) — أن يثار موضوع تصرفات الملك السابق بمجرد صعود ولى الأمر الجديد على العرش ، وبناء عليه تصبح

المعاهدات التى أبرمت فى عهد الحكومة السابقة عتيقة ، وتسقط إلى جانبها الالتزامات التى تعهد بها ولى الامر السابق إذا لم يقرها ولى الأمر الجديد .

ولكن الفقهاء لاحظوا أنهم لا يستطيعون تأييد هذه النظرية بما هى عليه من شدة مطلقة دون أن تتجرد الالتزامات الدولية من طبيعة الاستمرار ودون أن تبقى هذه الالتزامات تحت رحمة زوال الحياة الخاصة بالامراء. وهنا نبتت التفرقة بين المعاهدات الشخصية (Les traités personnels) والمعاهدات العينية (Les traités réels) ، والأولى هى التى يحل أجلها بحلول أجل الشخص الذى عقدها ، والثانية هى المرتبطة بجسم الدولة ذاته ، وتدوم ما دامت الدولة إذا لم يكن أجلها قد تحدد .

إن هذا التميز الذى كان عاديا بالنسبة لجروسيوس (سنة ١٦٢٥) تجده جلياً فى كتاب « فاتل » القانون الدولى سنة ١٧٥٨ . ولكننا نجده أكثر جلاء عند ده مارتنس سنة ١٧٨٨ إذ رأيناه فى الجزء الثانى فصل أول فقرة ٦٠ من كتابه (فى القانون الدولى العصرى لاوروبا) يقسم المعاهدات إلى شخصية وعينية ثم يعرفها من ناحيتى موضوعها وأجلها حيث قال : « أما من ناحية موضوعها فتسمى معاهدات شخصية تلك التى عقدت لمصلحة شخص أو لمصلحة أسرة الملك المتعاقد ، وأما العينية فهى التى عقدت لخير الدولة مباشرة . وأما من ناحية الأجل فتسمى شخصية تلك المعاهدات التى ارتبط حلول أجلها بحلول أجل عاقديها أو زوال أسرتهم ، وتسمى عينية المعاهدات التى لا ارتباط بين أجلها والتغييرات التى يمكن أن تطرأ من ناحية المتعاقدين وأسرتهم . وأغلب المعاهدات الشخصية فى هذا التعريف هى شخصية فى التعريف الآخر » . ولقد رأى المسيو « براديه فوندريه Pradier-Fodéré هذا الرأى فى سنة ١٨٨٥ ولذلك فلا يجوز اعتباره من المتقدمين، وإنما هو من المعاصرين.(راجع كتابه Craitède d . int . public europeén et américain

ولا نلاحظ عبثاً إذا قلنا ان وضع صيغة عامة للنظرية كان أسهل من تطبيقها على الظروف التى قد تطلبت العمل بمقتضاها حتى فى الأيام التى لا ينازع أحد فى قيمة هذه النظرية مطلقا . وكذلك لم يكن فى الوسع أن يصدر جواب دقيق محدود على من

يسأل بياناً للعلامات المميزة للمعاهـدة الشخصية او العينية ، ومن الطبيعى انه لم يكن فى الوسع الا كتفاء بالقول بأن وجود اسم ولى الأمر فى المعاهدة دليل على ان التعاقد تم بينه شخصياً وبين المتعاقد الآخر ، ولـكنهم قالوا انه إذا وجدت ظروف خاصة تؤيد هذا التفسير فلا يكون الشأن خاصا بمعاهدة عامة وانما يجوز الجزم بانه متعلق بمعاهدة خاصة. ثم أضافوا الى ذلك قولهم إن كل معاهدة تعقدها جمهورية تكون معاهـدة عينية بطبيعتها لانها تكون متعلقة بجسم الدولة وحده .

ولـكن اذا كان فى الوسع أن نفرق بين الشخص الطبيعى لمن وقع المعاهـدة والشخص الأدبى الذى عملت ارادة الشخص الاول فى سبيل مصلحته ، فاننا لا نفهم لماذا تكون التفرقة ممكنة بالنسبة لرئيس مملكة ، ولا تكون كذلك بالنسبة لرئيس جمهورية ؟

ولقد اعتبرت المعاهدات عينية أيضا فى الحالة التى تكون فيها المعاهدات أبدية، أو تكون قد عقدت باسم الملك وخلفائه ، أو أبرمت فى سـبيل خير الدولة الدائم . فالمعاهدات التى لمصلحة الدولة هى معاهدات عينية . أما الضارة فشخصية ، وهـذا مايزيد الارتباك ، إذ ليس من السهل تحديد متى تكون المعاهـدة للمصلحة ومتى تكون ضارة ، وإلا كان فى الوسع القول بان معاهدة ماهى لمصلحة طرف من المتعاقدين ، وضد مصلحة الطرف الآخر .

وهناك من لا يريد وضع قاعـدة عامة للتفرقة بين النوعين ، ولذلك نراه يقول ان من الواجب تمحيص النصوص والظروف ، بل وتمحيص تكوين الدول المتعاقدة (راجع فاتل ص ١٨٤ وما بعدها ،ومارتنس الكتاب الثاني فصـل أول ص ٦٠ وراجع أيضاً « ويختر » Wachter حيث يرى « ان معاهدات التحالف ليست ملزمة لوارث العرش أثناء الوصاية ولا للباقين على قيد الحيـاة من المتحالفين »

إن هذه الصعوبات التى لم تستطع المدرسة القـديمة أن تذللها لتدل مع ذلك على أن من المستحيل وضع قاعدة مطلقة تماماً بحيث لا يمكن أن يتسرب اليها الاستثناء من أية ناحية .

قيمة المعاهدات فى القانون الحديث

ولكن القانون الحديث لا يدع مجالاً لأى شك بهذا الصدد . فلقد أكدوا فى بروتوكول لندرا الرقيم ١٩ فبراير سنة ١٨٣٩ « إن من المبادئ السامية أن لا تفقد المعاهدات سلطانها مهما كانت التغييرات التى تطرأ على النظام الداخلى للشعوب . » ولقد جعل بعض الحكومات الجديدة هذا المبدأ نصب عينها ، فرأينا الحكومة المؤقتة البرازيلية التى تولدت عن ثورة سنة ١٨٨٩ تعلن أنها تريد أن تحافظ فى دقة على التزامات الدولة .

ولكن من المؤكد أن المناقشات الدبلوماسية التى جرت فى مؤتمر جنوا سنة ١٩٢٢ تدلى الينا بتصريح مناقض لذلك المبدأ تمام المناقضة ، فقد أكد الوفد الروسى أن « الحكومات والنظم التى اشتقت من الثورة ليست ملزمة باحترام تعهدات الحكومات الساقطة »

ولكن المثل الوحيد الذى استندوا عليه فى تدعيم هذا الرأى ليس مقنعا . فقد قال الوفد الروسى إن الولايات المتحدة قد أبطلت المعاهدات السابقه التى عقدتها انجلترا واسبانيا ؛ ولكن من الممكن ان نقول ان هذا البطلان كان موضع نزاع ، ومن الواجب على الخصوص ، ان لا ننسى ان حالة كهذه ليست مجرد تغيير حكومة ولكنها حالة احلال دولة محل أخرى . فشخص جديد فى القانون الدولى هو الولايات المتحدة قد حل محل شخص قديم فى القانون الدولى هو انجلترا واسبانيا فى الاراضى التى كانت هاتين الدولتين تمتلكها ، فالموضوع مختلف إذن ، لانه يتعلق بارث دولة ، أى متعلق بواجبات دولة تحل محل أخرى وتظهر بمظهر وارثها . واذن فالروس لم يحسنوا اختيار المثل .

على ان مبدأ قيام المعاهدات القديمة قد أيده القضاء الفرنسى أخيرا تأييدا له مغزاه رغماً من انه لا يخرج عن حدود القضاء القومى .

ولكننا إذا ضربنا صفحا عن مهمة السلطة القضائية فى كل بلد ، وعن علاقاتها بالسلطة التنفيذية ، ظهر لنا ان المبدأ الذى اتبعه التطبيق الدبلوماسى والقضائى لا يمكن

أن يكون موضع منازعة جدية . فاذا لم يكن هناك نصوص صريحة أو قرائن ضمنية فان المعاهدات التى تبرمها الدولة والالتزامات المتعلقه بها لا يمكن أن تكون خاضعه لقيام نظام أو سقوطه، وكذلك لا يمكن أن ترتبط بحياة الذين لم يكونوا غير اداتها ، فالدول وحدهم هم أطراف المتعاقدين ، أما الوزراء المفوضون ، والرؤساء الذين يعملون فانهم لا يعملون لحسابهم الخاص ، وانما يعملون بصفتهم ممثلين بل بصفتهم أعضاء الدول ، وبهذا المعنى لا يمكن أن يكون هناك معاهدة غير عينية ، وانما تكون المعاهدات كلها عينية ومرتبطة بحياة الدولة .

ولكن إذا صح مبدئيا أن تغيير النظام لا يؤثر فى الالتزامات المترتبة على المعاهدات التى تعقدها الدولة ، فمن التناهى فى القسوة أن لا تعترف بتحفظات أو استثناءات لهذا المبدأ ، ومن يستطيع أن ينكر أن هناك معاهدات لا يمكن ابرامها إلا بمناسبة قيام نظام معين ؟ فجروسيوس قد رأى أن يفرض لذلك المعاهدات التى أبرمتها أو تبرمها المدن الحرة فى سبيل الدفاع عن حريتها ، ولقد سلم «ولف» بان تحالفا يبرم دفاعا عن شخص الامير ينتهى أجله بموت هذا الامير أو بنفيه أو سقوطه ، وهل من الممكن أن نرى معنى للحلف المقدس الذى عقد بباريس فى ٢٦ سبتمبر سنة ١٨١٥ بصفة شخصية بين موك النمسا أو بروسيا ضد الدول التى غيرت شكل حكومتها الاستبدادى ؟ وهل هذا الحلف المقدس لم يتزعزع فى سنة ١٨٤٨ بعد اذ نشأ النظام الدستورى فى أوروبا ؟

اننا نعرف أن دولا صغيرة كمودين و « بارم » قد عقدت منذ سنة ١٨٤٨ معاهدات تحالف مع النمسا ، ولكن الذى حصل أن الحكومات التى أبرمت هذه المعاهدات قد قلبت عندما جاء جاء تنفيذها فى ١٨٥٩ . ومن البساطة اذن أن نفهم أن الحكومات الفعلية التى حلت محل الحكومات المشروعة قد التزمت بتنفيذ ما ترتب على تلك المعاهدات من واجبات ؟

فمن المغالاة اذن التأكيد بان تغيير النظام الحكومى تغييرا أصليا لا يؤثر فى بقاء معاهدات الدولة ، غير أن الواجب القول بان حالة كهذه تقضى بتقدير الظروف المحيطة حتى تبقى المعاهدات أو لا تبقى . وفى المقدرة القول بان القاعدة هى استمرار

لمعاهدات التى عقدتها الدولة ، وان كل ما يناقض ذلك يجب أن يقوم الدليل على صحة جوازه ؛ ولكن ليس من المستطاع ان ننازع فى أن دوام النظام أمر جوهرى أحيانا لبقاء الالتزامات المترتبة على معاهدات الدولة ، وهذا يكون عندما يعتبر النظام الحكومى أساسا أو موضعا للمعاهدة (وفى هذه الحالة نفهم أن زوال النظام يدعو الى زوال المعاهدة على اعتبار النظام جوهريا) أو اذا كان النظام شرطا من شروط قيام المعاهدة .

وهناك فرض آخر . فقد يحدث أن نظاما جديداً لا يبطل بذاته تعهدا سابقاً ، ولكنه يجعل تنفيذه مستحيلا . وفى بعض الاحيان نجد استحالة التنفيذ تترتب على استحالة قيام نظام جديد . بل قد يترتب أحيان على ثورة أو هياج أو مواقف جديدة فعلية أو قانونية تحدثها تغييرات فى الدولة . فاذا كانت الدولة قد تعهدت مثلا بان تقدم مساعدات من المال أو الرجال وجاء ظرف لا تستطيع معه القيام بهذه المساعدة بسبب قلاقل واضطرابات نجمت عن حلول حكومة محل أخرى فان عدم الوفاء لا يمكن أن يسند الى النظام الجديد بذاته . فقد يحدث أن هذا النظام لا يقيم العثرات فى سبيل انجاز هذا التعهد ولكن الظروف التى أحاطت بقيام هذا النظام هى التى عاقت الوفاء به .

وكذلك يمكن أن تقوم مواقف قانونية بناء على هذا السبب . ويكفى أن نفرض أن تنفيذ معاهدة قد علق على أعمال تشريعية . فماذا يمكن أن يكون الرأى لو أن هذا النظام القديم كان قادراً على أن يضرب برأى البرلمان عرض الافق بينما الحكومة الجديدة لا تستطيع ذلك ؟ ان الرأى هنا ان نفرق بين صحة المعاهدة وبين تنفيذها فصحة المعاهدة لا يمكن منازعتها، لان الغرض هو أن المعاهدة كانت صحيحة من ناحية القانون الدولى ومن ناحية القانون الدستورى . ومن جهة ثالثة لا يجوز أن يسند الى الظروف المحيطة بالنظام الجديد قوة يترتب عليها آثار فاسخة . فلحظة عقد المعاهدة هى التى يجب أن تحترم وتقدر ، فاذا كانت ارادة الدولة قد تكونت وفاق القانون فى هذه اللحظة وظهرت عناصر تكوينها الصحيحة ظهوراً صريحا فلا يمكن الزعم بان هناك ما ينتقص صحة المعاهدة . أما اذا جاءت الظروف التالية بعناصر أخرى

أو شروط أخرى لتوافر ارادة الدولة توافراً صحيحا فهـذا لا يكون ساريا الا على المستقبل .

ومع ذلك فلا شيء يمنع من أن لا نرى فى التغييرات الدستورية استحالة تنفيـذ معاهدة . فاذا ابرم رئيس الدولة معاهدة وهو يعلم أن الدستور يبيح كل الوسائل الضرورية لتنفيذها فانه يكون قد أحسن صنعا اذ ليس فى المقـدور أن يطلب من رئيس حكومة التنبؤ بوقوع انقلاب فى دستور الدولة ، والا لما أبرمت أى معاهدة .

ولقد يمكن التنبؤ بمثل هذه الصعوبات ، ولـكن بشرط أن تكون حالية ، وهكذا فرضت المادة ٤٠٥ من معاهدة فرساى موافقة مؤتمر العمل على مشروع اتفاقية خاصة بالعمل . فكل عضو ، أى كل دولة مشتركة فى نظام العمـل الدائم تتعهد عندئذ بان تعرض المشروع خلال سنة على السلطات التى يدخل هذا الموضـوع فى اختصاصها قانونا . أو لاتخاذ اجراءات أخرى . وقد صرح أيضا بانه « إذا كان المشروع لا يحوز قبول السلطة أو السلطات التى يدخل فى اختصاصها فلا يكون العضو خاضـعا لأى التزام »

فموقف الدول الحاضر هو إذن المرجع فى التقدير . ولـكن بما ان الدولة ليست ملزمة بالاحتفاظ به فقد يمكن أن تجد فى دستور جديد موانع تعوق التنفيذ دون أن يكون لهذه الموانع أثر فى النظام السابق . وهذا موقف مربك للغاية ، ذلك بان المعاهدات لا تفقـد صحتها من جهة ، والدولة تجـد فى حقها ما يمنع التنفيذ من جهة أخرى .

ومن صائب الرأى أن نلاحظ بهذا الصـدد أن الموقف لا يختلف عما تقدم اذا حدث التغيير وفاقا لا تموجه دستورى ، حيث نتائج الشكل المشروع أو الشكل الثورى للتغيير لا تمس غـير القانون الداخلى . ولـكن للشكل الثورى الذى يؤدى الى الحـكومات الفعلية أهميه عظمى من الناحية العملية لان التغييرات السياسية والاجتماعية التى يحدثها هذا الشكل الثورى تـكون عادة أعمق .

ومثل الروسيا هام بالنسبة لهذا الموضـوع . فمنذ قيـام الحـكومة الفعلية عقب

الانقلاب الذى أحدثه البلاشفة فى ٧ نوفمبر سنة ١٩١٧ (وهذا هو التاريخ الذى لم يعقبه أى شك فى قيام الحكومة الفعلية بروسيا . لان الحكومة السابقة عليها يمكن اعتبارها حكومة مشروعة) . نقول منذ قيام الحكومة الفعلية صدرت قوانين عدلت الدستور السياسى والاجتماعى تعديلا جوهريا . ويكفى أن نذكر أن من بين القوانين المتطرفة الجوهرية تلك التى جعلت الصناعة اشتراكية وجعلت السكك الحديدية للامة ، وجعلت الاراضى كلها ملكا عاما ، وهى قوانين لاشك فى أن هناك معاهدات تتعارض معها فأدى هذا التعارض إلى اهمالها ووقف نفاذها .

ان هذه القوانين هى بالنسبة للقانون الداخلى قوانين لاحقة أى ناسخة لكل عمل سابق يتنافى وإياها . (تشريعى أو إدارى) يمكن أن يكون خول القوة التنفيذية لأى معاهدة . وأما بالنسبة للقانون الدولى فان هذه القوانين مظهر سيادة الدولة الذى لا تستطيع الدول الاجنبية أن تعترض عليه أو تعوقه .

وإذا كان حقا ان هذه القوانين تزعزع حقوقا خاصة قامت على معاهدات . فلا يجوز الزعم بان احترام حقوق خاصة يؤدى الى عدول دولة عن الوصول الى غرضها الذى رأت تحقيقه ضروريا وان كان غرضها كريهاً

على ان هناك تحفظاً مفروضاً بالنسبة لمركز ادعمه القانون القائم . فمن الواضح أن هناك حقوقا اكتسبها الاجانب فى حالة ما يكونون قد اشتروا منازل أو مخازن أو أراضى الخ . وفاق الحق الذى ضمنته لهم المعاهدات . وإذا نحن تساءلنا بوجه عام عما إذا كان للدولة بموجب القانون أن تنزع ملكية هؤلاء الاجانب ، كان من المفروض أن يكون الجواب إيجابيا ، لان كل دولة حرة فى أن تنظم الملكية الخاصة وفاق أحسن وأصلح نظام تراه . وفى مقدورها أيضاً أن تمحوا هذه الملكية كلها أو بعضها دون أن تستطيع الدول الاجنبية وضع العراقيل فى سبيلها . ولكنها إذا نزعت الملكية دون تعويض أى أنها اذا التجأت الى المصادرة التى هى بطبيعتها ضد كل عدالة تحتم أن تعرف هل لهؤلاء الضحايا سند قانونى للتعويض أم لا ؟ ومما لاشك فيه ان هذا السند لاوجود له بالنسبة لرعايا هذه الدولة إلا إذا استطاعوا أن يستمدوه من قانون قومى . أما الاجانب فمن الممكن منازعة زعمهم القائل بان لهم مركزاً ممتازاً على

قاعدة المعاهدات التي عقدت خلال نظام قانوني واجتماعي لم تضمنه الدولة، ولكن في الوسع أن نلاحظ من جهة أخرى ان الرعية الذي نزعت ملكية أمواله الخاصة يجد عوض ذلك في التمتع الذي يخوله على انه عضو في الجماعة (Ut-soeius) تعويضاً عما فقده باعتباره فرداً (Ut singulus) .

فالتضحية التي تحملها الرعية تدفع له ولو جزئياً عن طريق مزايا منتظرة من النظام الجديد (خذ مثلا ضمان العمل في الجمهورية الاشتراكية)

أما الاجنبي فليس ملزما بأن يضحي لدولة غير دولته . ولا سيما اذا كانت تضحيته لا تجد لها مقابلا في مزايا مركز اجتماعي لا يشترك فيه مطلقا ، وهذا ما يجب التعويل عليه فيما يتعلق بحقوق الأجانب المكتسبة .

أما في المستقبل فان الموضوع يطرح على نقيض ذلك ، فاذا كان لأجنبي الحق في أن يملك في الروسيا منازل وأراضي فقد يفقد هذا الحق أو يراه محدوداً منقوصا بعد صدور هذه القوانين ، والدولة التابع لها لا تستطيع أن تزعم الاحتفاظ له بهذا الحق بناء على معاهدة . على أن من طبيعة هذه المعاهدات ، (وهي عادة معاهدات تجارية أو معاهدات إقامة)، أن تضمن لرعايا المتعاقدين مركزاً قائما على المساواة وليس قائما على الامتياز إزاء الوطنيين . وفي بعض الأحيان نجد المعاهدة تصرح بذلك . وبناء على ذلك فلا تجوز الشكوى من تنفيذ معاهدة أو عدم تنفيذها . خذ مثلا أول معاهدة تجارة وملاحة بين ايطاليا وروسيا (بطرسبورج في ١٦ — ٢٨ سبتمبر سنة ١٨٦٣) فهي معاهدة كانت تنص، « يكون لرعايا كل من الطرفين الساميين الموقعين على هذا في بلاد الأخرى وممتلكاتها الحرية التامة في امتلاك وحيازة ونقل ملكية كل نوع من أنواع الملكية متى أباحت قوانين البلاد ذلك للرعايا أو للاجانب مهما كانت جنسيتهم»

ولكن إذا نحن غضضنا النظر عن التأويل والتفسير، كان لنا أن نتساءل عما إذا كنا في أحوال كهذه لا نوجد أمام شرط ضمني فاسخ يعمل من تلقاء نفسه على تحديد الارادة التي أعلنتها المعاهدة ؟ ولكن القاعدة القائلة « شرط قيام الحالة »

Rebus sic stantibus الذى شرحناه فى ص ٥١ وما بعدها من هذا الجزء هى قاعدة يمكن تطبيقها على هذه الحالة بسهولة .

ولقد علقت بعض الدول كفرنسا اعترافها بجمهورية السوفييت على حل المشاكل القائمة بصدد حقوق مترتبة على معاهدات . أو على الاقل ان هذه الدولة قد حاولت ذلك قبل الاعتراف . ولكن دولا أخرى كألمانيا وانجلترا وايطاليا لم تجد صعوبة فى تقديم الاعتراف مع احتفاظها بحل كل خلاف بالطرق العادية المتبعة فى حل جميع المشاكل التى تقوم بين الدول . وهذه الطريقة يمكن أن تكون أفضل من غيرها لانها لمصلحة الاتفاق القابل للفسخ .

ولقد تزعم الحكومة الفعلية أحيانا ان لها الحق فى الاعتراف التصريح الرسمى قبل أى مناقشة ، ولكن هذا لم يمنع دولا أخرى من الزعم بأن لها الحق فى أن تحل مشاكلها أولا ، حتى تعترف بالحكومة الفعلية الجديدة . فهى تجعل الاعتراف ثمنا لاداء الواجبات .

ب ـ الديون والاعتراف

إن ما شرحناه آنفاً له اتصال بمسألة لها أهمية عملية عظمى ، هى معرفة الأثر المترتب على تغيير أساسى فى دستور دولة بالنسبة لديون هذه الدولة ، والرد على ذلك قد عرف بما أن هذه الديون قد قامت بناء على التزامات اصطلاحية . فهى إذن داخلة ضمن الموضوع الخاص بمعرفة حدود النظام الجديد إزاء الوفاء بتعهدات النظام القديم ، وحل هذا الموضوع فى أن التغييرات النظامية لا يمكن أن تؤثر فى الديون العامة التى عقدتها الدولة ، لأن الدولة هى كما كانت شخصية فى القانون الدولى لم يطرأ عليها أى تغيير . ولكن التغيير قد طرأ عرضاً على شكل الدولة .

ومن الواجب هنا الاعتراف بأن الزعم باستحالة مادية تكون عليها الحكومة الجديدة إزاء تحمل الاعباء المالية السابقة لهو زعم باطل . ولقد ضربوا لذلك مثلاً روسيا المتضعضة الجائعة المشرفة على الموت والتى وصلت الى درجة يحسن معها تصفية تراث النظام القديم ، وإذا نحن قدرنا أن الموضوع ليس خاصاً بتركة لأن الدولة

التى هى عضو فى القانون الدولى لا تزال على قيد الحياة كان من الواجب تقدير هذه الاستحالة المادية وهل هى حقيقية أم لا ، وعلى أية حال فان قيام البرهان القاطع على هذه الاستحالة لا مناص منه ؛ ولكن هذا الموضوع ليس من المواضيع التى يجب أن تقتصر على الحكومات الفعلية وحدها ،غير أن ما يمكن أن يقال فى هذا الصدد هو أن الحكومة الفعلية غالباً ما تأتى نتيجة ثورة، وأن الثورة ليست من العوامل التى تضمن ولو فى بادئ الأمر استقامة الحالة المالية أو رفاهيتها ولا انتظام الدفع . وعلى ذلك تكون الحكومة الفعلية بطبيعتها سبباً غير مباشر لقيام ضرورة . ولقد توجد فى حالة الضرورة المذكورة أى حكومة نظامية لنفس الأسباب ، كأن تحدث حرب ، أو كأن تقوم حالة عامة تدعو الى الكف عن الدفع ، وهذه نظرية الحكومة الالمانية فيما يتعلق بالتعويضات التى تراها لا تتناسب وكفاءة المانيا المالية والاقتصادية. وهذه مسألة موضوعية يجب على الخبراء حلها .

فاذا لم تكن الحالة حالة استحالة مادية تؤدى الى فتح باب التفليسة العامة للدولة بما يتبعها من مسائل خطيرة فقد وجب على أى حكومة فعلية أن تدفع ديون الدولة ساعة إذ اتصل الى الحكم . وعلى أية حال يجب أن تعترف بها دون تحفظ ، ولأن حكومة السوفيت لم ترد أن تعطى الضمانات القوية الخاصة بالديون فقد رأينا فرنسا ترفض الاعتراف بها .

الفصل الثالث

واجب الحكومة الفعلية

نحو رعاية القانون الدولى

لقد تناولنا حتى الآن أهم المسائل وأكثرها وقوعا بالنسبة للالتزامات المترتبة على المعاهدات التى تعقدها دولة ، سواء أكان ذلك من ناحية أعمال الحكومة القديمة التى يجب على الحكومة الجديدة الاعتراف بها أم من ناحية أعمال الحكومة الجديدة ذاتها . ولكن الحكومة لا تلزم الدولة بالتزامات مترتبة على معاهدات فحسب بل يجب عليها أن تضمن أيضا أن يكون سير الدولة منطبقا والقانون الدولى وسبب ذلك واضح . فبما أن أى تغيير فى النظام مهما كان جوهريا لا يمس غير القانون الداخلى أى القانون الدستورى ، فان موقف الدولة دوليا يبقى كما كان قبل حدوث هذا التغيير ، ولا يمكن الاستناد على هذا التغيير الداخلى لاخلاء الدولة من أداء أى واجب من الواجبات الدولية المتولدة عن معاهدات أوعادات .

ومع ذلك فليس فى الامكان الزعم بأن العلاقات التى تربط الدولة التى حدث فيها التغيير بالدول الأخرى التى احتفظت بعواقبها تبقى بمنجاة من أى تعديل بسبب ذلك التغيير

فالتغيير فى النظام قد يصبغ أحيانا الدولة بصبغة سياسية مختلفة ، ولهذا فليس من حقنا أن نلوم « أرسطو » على قوله ان الحكومة اذا تغيرت فلا تبقى الدولة كما هى ؛ كما ان النغم ليس واحداً عندما ننتقل من مقام الى مقام ، ولقد لاحظنا فيما تقدم ان الدول التى لها مصلحة فى استبقاء نظامها الحاضر تستطيع أن ترى فى تغيير نظام غيرها من الدول خطراً عليها . وهذا مايجعلها تقف موقف الحذر قبل أن تعترف بالحكومة الجديدة . ولقد يذهب بعض باسم حقها فى البقاء والصيانة الى حد استخدام وسائل الاكراه لمنع التغيير أو لاعادة النظام السابق ، وقد يقترن بهذا الانقلاب شئ

من الفتور السياسى ؛ ولكن هذا الفتور السياسى لا يبرر مزاعم قانونية ؛ ومع ذلك فهناك زعم يبرره وهو ان بعض الدول ترى أن من الاعتراف يجب أن يكون كف الحكومة الجديدة عن القيام بأى دعاوة فى الخارج .

ولقد رأينا سنة ١٧٩١ أن ملك بروسيا يستند فى إعلان الحرب على فرنسا على بث الدعاوة ضد النظام الاجتماعى القائم ، وكذلك انجلترا قد ضمنت شكاياتها من من الجمهورية الجديدة مسألة تشجيع الثورات فى البلاد الأجنبية إلا بواسطة رسلها وإنما بسبب المراسيم التى أصدرتها حكومة « الكونفنسيون » وصرحت فيها بأنها تتقدم بالمساعدة والاخاء لجميع الشعوب التى تريد استرداد حريتها . وهى تصريحات اعتبرتها الوزارة الانجليزية معبرة تعبيراً صريحاً عن نية الدعاوة للمبادئ الجديدة فى كل مكان وتشجيع الثورة فى كل بلد .

ولكن « كوندورسيه » وضع بياناً للجمعية التشريعية بتاريخ ٢٢ ابريل سنة ١٧٩٢ فند فيه هذه المزاعم قائلا :

«مما لاشك فيه أن الامة الفرنسية أعلنت جهارا أن السيادة لا يملكها غير الشعب . . . ولكن أى فكرة يكونها الامراء إذن عن مشروعية سلطانهم أوعن العدالة التى يمارسون بها هذه السيادة إذاهم اعتبروا إذاعة هذه الحكم كمشروع ضد هدوء دولهم ؟ . . . لقد تكلموا عن محاولات قام بها الفرنسيون لتحريض جيرانهم على شق عصا الطاعة وتحطيم أصفادهم والمطالبة بحقوقهم . . . ولكن . . . إذا كانت هذه المحاولات قد وقعت فليس للدول أن تحتفظ بحقها فى الجأر بالشكوى بعد إذ طاقت تجمع مهاجرينا فى بلادها وشدت أزرهم وساعدتهم ، واعتمدت سفراءهم ، وقبلتهم علنا فى مؤتمراتها دون أن تخجل مطلقاً من دعوتهم الى الحرب الاهلية ؛ وإلا فمن الواجب القول بان من المباح سيادة العبودية ومد سلطانها ، أما نشر الحرية فجريمة . . . . »

ولكن الموضوع لم يطرح بعد أكثر من قرن من الزمان فى صيغة مغايرة للسابقة فمن جهة يرون فى الدعاوة للنظام الجديد ، ولا سيما إذا كان وليد ثورة ، نوعا من التدخل فى الشئون الداخلية للدولة ، ومن جهة أخرى فانهم يشيرون الى ضغط

أدبى إذا لم يشيروا إلى ضغط مادى أيضاً ضد إرادة الدولة التى حدث فيها الانقلاب أو التغيير .

ولقد قدم مؤتمر «جنوا» المنعقد فى ٢ مايو سنة ١٩٢٢ إلى الوفد الروسى مذكرة تضمنت عدة نصوص جاء النص الاول منها كما يأتى :

« وفاقا لنصوص قرار مؤتمر « كان » الذى يقضى بوجوب التزام جميع الامم بالكف عن كل دعاوة عدائية ضد النظام أو طرائق الحكم المتبعة فى بلاد أخرى ، تتعهد حكومة السوفييت الروسية بان لا تتدخل بأى طريقة فى الشئون الداخلية لبلاد أخرى ، وتمتنع عن أى عمل تتكدر من جرائه الحالة القائمة فى هذه البلاد الاخرى سواء من ناحية الاراضى أو السياسة . وكذلك تقضى فى بلادها على كل محاولة ترمى إلى مساعدة الحركات الثورية فى الدول الاخرى (وثائق مؤتمر جنوا ص ١٠٥)

فأجاب الوفد الروسى بان الحملة العدائية عن طريق تنظيم العصابات المسلحة قد قامت بها بلاد أخرى . أما فيما يتعلق بالقضاء على كل محاولة فى بلاد روسيا من شأنها مساعدة الحركات الثورية فى البلاد الأخرى فانه يجيب بأنه إذا كانت هذه الصيغة تؤدى إلى منع بذل جهود الاحزاب السياسية ، أو نظم العمال الروس فان الوفد لا يستطيع أن يقبل هذا المنع ، اللهم إلا إذا كانت هذه الجهود ضد قوانين البلاد . (راجع الوثائق السابقة ص ٢١٩)

ان من السهل أن يضع الانسان صيغة هذه القاعدة النظرية القائلة بان ليس لاى دولة الحق فى أن تحكم على نظام دولة أخرى ، ولا فى أن تكرهها على تعديله أو تغييره إلا بوسائل الاقناع الادبى المستخلصة من المناقشات الفكرية وقوة ضرب الامثال الملهمة .

ولكن إذا نحن سألنا عن مكان ما يسمونه عادة بالدعاوة الثورية لما أمكن أن نحير جوابا أكيداً فى أغلب الاحيان . ثم أين حدود الدعاوة الفكرية التى يمكن أن تقابل بمثلها ؟

وفى الحق إننا لا نستطيع أن نتصور كيف يتسنى لحكومة تولدت عن ثورة أن تحظر على رعاياها الدعاوة فى الخارج للمبادئ التى تبرر قيامها فى الداخل . إنها دعاوة

يمكن لمن تقوم ضدهم أن يقاوموها بالقوة والعنف أو بقوة البوليس ، ويلوح لنا أنه لا يمكن أن يترتب على هذه الدعاوة التى هى عمل فردى أى مسئولية على الحكومة الاجنبية .

ولكن إذا كانت الدولة التى اندلع فيها لهيب الثورة تسعى فى سبيل اختمار ثورات واهتياجها فى البلاد المجاورة لها ، أى انها إذا أرسلت رؤساء أحزابها أو رجالها أو أسلحتها أو نقودها لهذه الغاية لكان ذلك بمثابة تدخل مستور يتطلب المقاومة بكافة الوسائل السياسية (كالنظم والشكاية وقطع العلاقات الدبلوماسية والالتجاء إلى القوة) وما إلى ذلك فيما يكون تحت تصرف الدولة لصيانة أمنها . ولقد قال « براديبيه فوديريه » فى كتابه ص ٥٢٦ « ان الدولة التى تحرض على الشقاق أو العصيان لدى جيرانها تخرج عن الحدود المرسومة للاستقلال وتفتات على حقوق السيادة الخاصة بالدول الاخرى ، وعلى كامل حقوقها » . وهناك حكومات تربطها طبيعتها بمثل هذه الدعاوة المباشرة العدائية ، ولذلك فان رفض الاعتراف القانونى بها لا يكون إلا إجراما سياسياً يرمى إلى الصيانة .

الاعتراف وتقدير الظروف

وهناك مشاكل دقيقة تطرح على بساط البحث بصدد الاعتراف بالحكومة الفعلية فيما يتعلق باللحظة التى تقوم فيها أو الظروف المحيطة بها .

إننا نعلم أن كل دولة حرة فى أن تعطى اعترافها لحكومة جديدة أو ترفضه مادامت غير مرتبطة بالتزامات خاصة . فاذا كانت هذه الحكومة لا يمكن قيام غيرها كان من الواجب على الدول الأخرى أن تكتفى بتمحيص الشروط التى بسطناها فيما تقدم لترى هل هى متوافرة فيها أم لا ، فكل دولة تقضى فى هذه السبيل لحسابها وبناء على حكمها تستطيع أن تعترف بالحكومة الجديدة دون أن تتهم بأى تحيز . ولكن من الجائز أن يكون هناك تحيز إذا قام فى هذه الدولة حكومتان لا يزالان يناضلان ويجاهدان بعضهما ، وكانت الدولة الأجنبية قد اعترفت باحداهما قبل أن ينتهي النضال . أما إذا أضيف إلى الاعتراف مساعدة سياسية أو

مالية أو حربية فهناك أعمال تدخل بلا مراء .

على أن الدبلوماسيا كانت بوجه عام حذرة بالنسبة للاعترافات المبتسرة ولا سيما إذا كان النضال قائما بين حكومة فعلية وحكومة مشروعة ، ذلك بأن هذه الدولة الأخيرة التي اعترفت بها الدولة على أنها مستوع السيادة تبقى مفروضاً فيها هذه الصفة إلى أن يقوم الدليل الأبلج على أنها فقدتها .

فعند ما اعترف الوزير كاننج فى سنة ١٨٢٥ باستقلال المستعمرات الاسبانية فى جنوب أمريكا ضد مصلحة اسبانيا كان النضال الطويل المستمر خلال خمس عشرة سنة قد قضى على كل أثر من آثار السيادة الاسبانية فى كولومبيا وشيلي وبيونس إيرس

على أن الحكومة المشروعة لا تطلب شيئاً كبيراً إذا هى سألت الدول أن تترك لها الوقت الكافى للنضال والاستجمام وإصلاح خسائرها وأن لا تهمل شأنها إلا فى اللحظة التى تعجز فيها عجزاً ظاهراً لا قائمة لها بعده . ولكن رغماً من كل ذلك نري من الممكن القول بأن واقعة الاعتراف بحكومة ثورية والتعامل معها خلال استمرار النضال ليست بذاتها إلا عملا من أعمال التدخل.

وهكذا أولت حكومة السوفييت اعتراف الحكومة الفرنسية بحكومة الجنرال فرانجل فى ١١ أغسطس سنة ١٩٢٠ ، وهى الحكومة التى أرسلت مندوبها السامى اليها فى سباستوبول. ويلوح لنا أن حكومة السوفييت لم يكن لها صفة فى ذلك الحين تخولها التظلم من عمل فرنسا ، مادامت لم تكن هى أيضا معترفا بها من قبل الحكومة الفرنسية على الأقل ، كما أنها ما كانت تستطيع أن تستمد نفوذها من قرينة المشروعية التى تستخلص من كل حكومة قانونية .

لقد كانت فرنسا أمام حكومتين فعليتين ، ومن الجائز أن تخدع فى استقرار أيهما ، ولكن ليس فى الامكان أن نكرهها على أن لا تعترف (ونحن لا نقول على أن لا تساعد) بالحكومة التى قطعت عهوداً باحترام الالتزامات التى عقدتها الدولة الروسية .

ولقد يحدث فى بعض الأحيان أن حكومة جديدة تجد أمامها عراقيل من

الخارج ، وهذا هو التدخل . والمثل العادى له هو الموقف الذى وقفته فرنسا وانجلترا وأسبانيا إزاء المكسيك .

إن هذه البلاد التى لم تنقطع الحروبات الأهلية فيها منذ إعلان استقلالها رأت أن تخلص من الأحزاب السياسية بفضل دستور جديد كان قد انتصر فى سنة ١٨٦٠ بعد نضال قام به الرئيس جواريز . وبما أن جواريز قد رفض الاعتراف بديون قديمة استدانها الرئيس ميرامون من الفرنسيين والأسبانيين ، فان الحكومة الجديدة لم يعترف بها وفضلا عن هذا فان دول فرنسا وأسبانيا وانجلترا قد حاولت أن تتدخل تدخلاً جريئاً مسلحاً ، كان خطره شديداً على استقلال المكسيك .

من المؤكد أن المطالب المالية كانت من البواعث على التدخل، ولكن الحقيقة هى أن فرنسا كانت تريد أن تصطنع من المكسيك أداة نفوذ سياسى . وفكرت أسبانيا فى أن تتملكها . أما انجلترا فانها اتخذت من مطالب رعاياها سلاحاً يمكنها من تضييق دائرة مطامع الدولتين الفرنسية والأسبانية ، ولقد ترتب على ذلك عقد معاهدة ٣١ أكتوبر سنة ١٨٦١ ، وهى معاهدة اتحدت بمقتضاها الدول الثلاث على أن يطلبن من المكسيك تعويضاً عن الأضرار التى أصابت رعاياهم . ولكن هذه الدول قد تعاهدت فى الوقت نفسه على أن لا تنال أحداهما مزايا مغايرة لمزايا الدولتين الأخريين ولا أن تمس استقلال المكسيك .

أما نتيجة هذه الحملة فمعروفة من التفاصيل الخاصة بتاريخ الحملة لمصرية هناك ولا داعى الى تفصيل ذلك هنا .

لقد أقام هناك الأرشيدوق مكسيمليان بضعة أيام ثم توج ملكاً ولكنه لم يسد ويحكم إلا مؤيداً بالحراب الفرنسية . ولكن الولايات المتحدة طلبت على لسان رئيسها جونسن ووزير خارجيتها سيوارد من فرنسا أن تجلى جنودها عن المكسيك فتم الأمر فى سنة ١٨٦٧ ، غير أن مكسيميليان أسر وأعدم فى يونيه سنة ١٨٦٧ فى « كبريتارو » ، وبذلك قضى فى المكسيك على وجود حكومتين ، ولكن العلاقات لم تقم بين فرنسا والمكسيك إلا بعد سقوط نابليون الثالث فى سنة ١٨٧١ .

فى الاعتراف الصريح والضمنى

لقد عرفنا أن القانون الدولى لا يفرض أشكالاً معينة للاعتراف بالدول ، وكذلك الحال بالنسبة للاعتراف بالحكومات . ومعنى هذا أن من الواجب الرجوع الى المبدأ العام الذى بمقتضاه يصح أى شكل ما دامت إرادة الدولة تظهر فى غير لبس

وأول أشكال الاعتراف تنحصر فى تصريحات بمذكرات دبلوماسية أو بواسطة تبادل معتمدين سياسيين . وليس هناك من مانع يحول دون أن تكون هذه التصريحات شفهية ، وفى بعض الأحيان نجدها فى عقود بين طرفين، ومن الجائز أن تكون بسيطة أو مقترنة بقرارات ثانوية أو بشروط وتحفظات .

وليس فى الامكان القول بوجوب أن يكون الاعتراف من طرف واحد ضرورة، ولا أن يكون ضرورة مزدوج الطرف المتعاقد . ففى أغلب الأحيان تكون التصريحات التى تأتى من جانب واحد كافية ، بما أن شيئاً ما لم يتغير بالنسبة للدولة المطلوب منها الاعتراف حتى يكون هناك ما يسوغ ازدواج المتعاقد، وإذا وجدنا فى بعض الأحيان أن هناك تبادل اعتراف كما هو الحال بالنسبة للمعاهدة الايطالية الروسية فلا بد أن يكون أحد الاعترافين قد جاء فى صورة تأكيد للاعتراف الاول. أما الازدواج الصحيح فلا يكون إلا بين حكومتين فعليتين .

ولقد يقوم الشك أحياناً بالنسبة للاعتراف الضمنى لأن من الجائز أن يؤدى بعض التصريحات الى تردد كبير فيما يتعلق بالارادة الحقيقية للدولة .

ولكن هناك أعمالاً يتضح منها الاعتراف اتضاحا تاماً، وفى مقدمة ذلك وكالة دولة عن دولة، أو المفاوضة لعقد معاهدة فيما بينهما . فعند ما تقبل دولة الوزراء المفوضين لحكومة فعلية وتناقش معهم وترى أنهم أهل لأن يلزموا الدولة التى يمثلونها فلا شك فى أن هذه الدولة تعترف ضمنياً بالحكومة الأجنبية الجديدة .

خذ مثلاً الاتفاق المبدئى الايطالى الروسى الرقيم ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢١ تراه يكفى ليؤدى بنفسه الى النتيجة المذكورة. فمقدمة المعاهدة الايطالية الروسية المساة معاهدة

رابلو التى تقول (إن ملك إيطاليا وحكومة الاتحاد الجمهورى السوفييتى المتشبعين بالرغبة فى إيجاد علاقات سياسية واقتصادية منظمة قد قررتا لهذا الغرض عقد معاهدة تجارية وعينتا الوزراء المفوضين الخ الخ) تؤدي الى الاعتراف أيضاً . فالتصريح الجلى الذى جاء فى المادة الأولى من هذه المعاهدة كان من الممكن الاستغناء عنه دون أن تتغير النتائج فيما يتعلق بالاعتراف . وكذلك شأن معاهدة « برست ليتوفسك » التى كانت أول معاهدة حددت تاريخ الاعتراف بحكومة السوفييت حيث جاء سببها من البواعث على قيام الاعتراف الضمنى وفى الحق إن ألمانيا وحلفاءها قد اعترفوا بموجب هذه المعاهدة بهذه الحكومة التى تولدت عن ثورة دموية .

ولكن من المؤكد أن ألمانيا قد اعترفت فيما بعد ببطلان هذه المعاهدة ؛ ففى صلح فرساى وفى المادة ١١٦ و ٢٤٩ و ١٩٢ قد تقرر ذلك . فالمادة ١١٦ تكلمت عن « بطلان » والمادة ٢٤٩ تكلمت عن « نسخ » ، إلا أننا لا نفهم والحق يقال كيف يمكن لألمانيا وحدها أن تبطل عقداً بين طرفين بموجب معاهدة بينها وبين دول أخرى ليست روسيا طرفاً فيها . ولكن من الممكن أن نرى فى هذا الموقف عدولا من جانب ألمانيا عن المزايا التى يمكن أن تنالها فى المعاهدة الروسية الالمانية . وبهذا المعنى قالت المادة ٢٥٩ فقرة ٦ : « تؤكد ألمانيا عدولها المنصوص عليه فى المادة ١٥ من عقد هدنة ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ لمصلحة النصوص المدونة فى هذه المعاهدة الخ الخ .)

على أن جوهر معاهدة « برست ليتوفسك » لا قيمة له بذاته فيما يتعلق بالاعتراف ؛ وإنما المهم هو التعامل مع حكومة روسيا الفعلية ، وهذا التعامل كاف لبيان إرادة الدول باعتبار حكومة روسيا مشروعة .

ويمكن أن يضاف إلى ما تقدم أن فى رفض الاعتراف بالحكومة التى يطلب منها إنجاز بعض التعهدات ما يتنافى والمنطق . فهل الامر خاص باشمئزاز من التعامل معها بحيث لا يمكن التغلب عليه ؟ أم هل يا ترى أمر التعامل معها مما يتنافى والآداب ؟ أم يظنون أنها غير أهل للوفاء بما تقطعه من عهود ؟ إذا كان الأمر كذلك فمن الواجب الانتظار حتى تنهزم هذه الحكومة أو تتطور . أما إذا كانت هذه الحكومة

صلب وقادرة على أن تزاول السلطات العليا فى الدولة وتتحمل المسئولية المترتبة على ذلك فمن الأوفق عندئذ الاعتراف بها وأن يطلب منها على اعتبارها الأداة المشروعة للدولة إنجاز كل تعهد خاص بالدولة .

وعند ما تتصل الدول بحكومة فعلية لعرض مقترحات عليها أو شكايات وظلامات يكون هذا الامر بمثابة اعتراف بأنها تستطيع إنجاز ما تعد به . ولذلك فان « بسمرك » جعل يتفاوض مع حزب الامبراطورية الفرنسية عند ما كان يشك فى قوة حزب الدفاع الوطنى فى ٤ سبتمبر سنة ١٨٧١

وليس من شك أيضاً فى أن الاعتراف الضمنى يستخلص من إرسال معتمدين سياسيين لدى الحكومة الفعلية .

ولكن ماذا يكون الرأى لو أن الدولة لم تستدع سفيرها أو معتمدها ولم تجدد أوراق اعتماده ، واكتفت بأن تدعه فى مكانه ؟ إننا نرى أن حالة كهذه دليل على الاعتراف ، لأن ما يدل على عدم وجود علاقات مع حكومة جديدة إنما هو عدم قيام علاقات رسمية ، ولكن بما أن هذه العلاقات كانت موجودة فان من المستحيل قطعها إلا باستدعاء السفير أو المعتمد . وبما أن هذا الاستدعاء لم يحصل فمن الواجب أن ترى أن ليس أمام الدولة صعوبة فى الاحتفاظ بالعلاقات السابقة مع الحكومة الجديدة .

فمن اللحظة التى عدلوا فيها عن القاعدة القائلة بان السفير يمثل ملكه أو رئيس جمهوريته شخصياً لدى الملك الأجنبي أو رئيس الجمهورية الأجنبية ، ومن اللحظة التى أصبح من غير الضرورى فيها البحث عن أوراق الاعتماد الجديدة إذا ما تغير رئيس الدولة ، كان من الراجح تطبيق المبدأ السابق على الحكومة الفعلية ، وفى الوسع تأويل استمرار المعتمد لدى الرئيس الجديد مستودع السيادة على أنه تأكيد وضمان لأثر أوراق الاعتماد السابقة ، على أن تقديم أوراق اعتماد جديدة أو إرسال معتمد جديد يكون من الأعمال الحاسمة فى الاعتراف .

ولكن قبول المعتمد السياسى له مغزى كمغزى إرساله ، إذ لقبول المعتمد نفس السبب الذى يقوم عليه إرساله ، باعتبار ان هذا القبول من الاعمال التى يقصد بها

الى الاعتراف من جانب الدولة التي استقبلت المعتمد . ولقد رتبوا دائماً على هذا القبول أثر الاعتراف . ولذلك نجد آداب القانون الدولى قد ناقشت بهذه المناسبة موضوع حقوق الدولة وواجباتها فى ميدان قبول المعتمد أو رفضه ، كما ناقشت عدم قبول ممثل ملك معزول أو ممثل مغتصب . ولقد قال «فاتل» : « عندما تطرد أمة ملكها نجد الدول التي لا تريد أن تعلن العداء لها أو الاعتراض عليها وتحويل مجرى البغضاء نحوها والحرب أيضا تعتبرها كدولة حرة مستقلة دون أن تبحث فى عدالة تخلصها من الملك الذى كان يحكمها . . . . . أما إذا كانت الأمة قد خضعت لملك جديد بعد أن طردت أميرها السابق ، أو إذا كانت قد غيرت نظام وراثة العرش واعترفت بحاكم جديد على نقيض مصلحة ولى العهد الشرعى المنصوص عليه ، فليس للدول الأجنبية إلا أن تقر بمشروعية الواقع ، ذلك بأن الموضوع ليس خاصا بها ولا هو مما يدخل فى نطاق منازعاتها ، فاذا كانت الدول الأجنبية قد قبلت معتمدى الغاصب وبعثت اليه معتمديها فليس للأمير الشرعى اذا هو جلس على العرش مرة أخرى أن يجأر بالشكوى من ذلك الموقف على أنه مهين مادامت الدول لم تذهب الى أبعد من ذلك كأن تساعد ضده . (فاتل جزء ٣ ص ٢٢٨) أما «مارتنس» فلا يشاطر فاتل هذا الرأى ، إذ يقول : « إن فقدان حيازة العرش دون إرادة ينتزع من الملك الشرعى حق التمثيل السياسى بقدر ما تمنحه الحيازة الفعلية للغاصب » . (جزء ٢ ص ٤٣) ولكن الثابت على أى حال هو أن قبول السفير أو المعتمد اعتراف بالحكومة الفعلية .

وهناك موقف وسط هو وجود علاقات بين حكومة فعلية ودول أجنبية ولكن دون وجود معتمدين ذوى صبغة دبلوماسية .

إن دولة ما يجب أن تطأطئ الرأس أمام قوة الظروف فى أغلب الأحيان . فمن العبث إذن أن تقرر دولة أن لا وجود لحكومة ما بالنسبة لها ، حيث لا يمكنها والحالة هذه إلا أن تعدل عن حماية رعاياها الذين هذه الحكومة أو أن تكل أمر حمايتهم إلى السلطة الفعلية صاحبة السلطان وحدها ، وهذا ما حصل عقب سقوط الحكومة القيصرية فى روسيا .ولننتقل الآن الى تحديد السيادة

الباب الرابع

تحديد السيادة

نظرية تجاوز الحقوق والسرف

فى ميدان العلاقات الدولية

الفصل الاول

الفكرة الجديدة من القانون الدولى

يقول دعاة السلام ان لحركة الوقائع والافكار فى هذه الاونة شارات تدل على ان القانون الدولى سائر فى سبيل مرحلة فاصلة من مراحل تطوره التاريخى، ذلك بان هذه الشارات من شأنها ان تنبىء باشراق مستقبل جديد فى هذا الميدان .

ولكننا اذا نحن محصنا البناء العلمى الذى قام عليه هذا القانون منذ نيف وثلاثة قرون علمنا ان هناك فكرتين اساسيتين قد سادتاه :

(١) أما الفكرة الاولى فهى تلك التى تعتبر القانون الدولى قانونا جوهريا للدول ولا قانون لهم سواه، ولا تدخل لاى قانون آخر فى حدود نفوذه وسلطانه ، مع الاقرار بانه يجهل الافراد جهلا تاما ولا يهتم بشئونهم إلا على أنهم رعايا دولة .

(٢) وأما الفكرة الثانية فهى تلك التى تعتبر الدول شخصيات أدبية لها السيادة على نفسها ، ولا تخضع لسلطان القانون الدولى إلا فى الدائرة التى تعترف هذه الدول بانه اجبارى فيها بناء على رضاء حر واختيار مطلق من أى قيد ، وإرادة لا رقيب عليها ولا حسيب .

ولـكن الظروف الجديدة قد عدلت هاتين الفكرتين فاوجدت فكرة جديدة من القانون الدولى

فكرة القانون الدولى الجديدة

لقد تطورت الافكار أخيراً بالنسبة لفكرة الدولة ومهمتها فى ميدان العلاقات الدولية . ورجال القانون الدولى يسندون هذا التطور الى ماأسموه تضامن العلاقات الانسانية ، سواء أكانت هذه العلاقات داخل التخوم أم خارجها . وعلى قاعدة هذه الظاهرة الاجتماعية تكونت نظرية قانونية غيرت فكرة القانون العام وفكرة القانون الدولى بالتبعية .

ان هذه النظرية الجديدة تقوم على ان الدولة مجرد مخلوق معنوى كأى جماعة ، فهى اذن ليست غرضاً بذاتها ، ولـكنها مجرد وسيلة لقيام العلاقات بين المخلوقات الانسانية التى تتكون الدولة منهم ، أما الفكرة القديمة التى جعلت من الدولة سلطانا آمراً ناهياً فانها أصبحت والفناء سواء .

والواقع الآن ان بعض أعضاء جماعة معينة يتقلدون السلطان لادارة المصالح العامة ، ولاغرض من ذلك الا أن تقوم فيما بين أفراد هذه الجماعة أو فيما بين هؤلاء وأفراد جماعة أخرى تماثلهم علاقات موده تنمو وتشتد وتتوثق من يوم لآخر ؛ حتى لقد أمسى فى المقدور القول بأن الدولة العصرية جنحت مذ الآن الى أن لا تكون دولة آمرة ، وصار وراء المخلوق الصورى المسمى دولة شخصية طبيعية صحيحة هى شخصية الفرد .

فاذا كانت الدولة مجرد تعبير معنوى ، فلا مناص من أن تكون الجماعةالدولية تعبيراً معنويا أكثر اتساعا وضخامة باعتبارها مجموعةدول،أىأنهامخلوق صورى تألف من مخلوقات صورية كثيرة .

وفى الواقع إن الجماعة الدولية تنطوى على نفس البناء الانسانى الذى تقوم عليه الجماعات السياسية الداخلية ، فهى تتألف إذن من نفس العناصر الانسانية التى

تتركب منها الجماعات السياسية داخلياً ، وتكون بكل بساطة جماعة مؤلفة من أفراد احتشدوا فى جماعة قومية .

ويترتب على هذا أن القانون الدولى ليس شيئاً آخر غير مجموعة القواعد التى تجرى على مقتضاها علاقات الاهالى التابعين لجماعات سياسية مختلفة .

ولكن رغماً من عصرية هـذا التعريف فانه قديم ، لأن فكرته لم تفت على المشرع الهولندى العظيم « جروسيوس » . إذ لم يتردد هذا الفقيه فى أن يجاهر بأن القانون الدولى والقانون الطبيعى لم يسودا فحسب علاقات دولة بأخرى ، ودولة بأفراد ، ولـكنهماسادا أيضا علاقاتمابينرعايا الدول المختلفة (راجع ج . كوسترس أسس القانون الدولى ج ٤ طبعة لندن سنة ١٩٢٥ ص ١٥٦

(Kosters - Les fondements du droit du gens - Contribution à la théorie générale du ' droit des gens , T IV Leyden 1925 , p . 56

ولـكن عاصفة الاستبداد الدولى التى اكتسحت العالم منـذ ذلك الحين قد جعلت الفـكرة تغوص فى بطن الأرض ، وانقضت الأزمان الطويلة والفـكرة مقيدة ، تـكتنفها الحوائل من كل ناحية لتعوق نماءها وازدهارها .

على أن هذه العاصفة لم تنجح مع ذلك فى قتل الفـكرة ، إذ أنقـذها فى نهاية القرن المـاضى ، وردها الى عالم الحياة ، فقيه انجليزى هو العلامة « وستليك » الذى نادى بأن « واجبات الدولة وحقوقها هى بكل بساطة واجبات وحقوق الأهالى الذين تـكون منهمهذه الدولة » . (راجع وستليك ص ٧٨) . « فصول فى مبادئ القانون الدولى J . weotleake - Chapters of the principles of int Law

(و . ا . بيليه : مباحث فى الحقوق الاساسية للدولة ص ٨٠ و ٨١ من المجـلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٨٩٨) (A . Pilet - Reeherches aur les droits fondamentaux des Etats .

ولـكن العـقائد التى سادت بخصوص الدولة قد اضطهدت تلك الفـكرة زمناً آخر ، إلا أنها لم تمت كـكل فـكرة صالحة طيبة ، إذ نمت وترعرعت بمجرد ما استرعى التضامن الدولى أنظار الفقهاء ، ثم تناهت هذه الفـكرة إلى أن تفرض

نفسها شيئا فشيئا بعد انتصار أحدث نظريات القانون الدولى ، حتى لقد تأكد « حلول قانون جديد سما بالانسان فوق الدولة محل القانون الدولى العتيق الذى اعتبر الدولة أسمى من أى شئ آخر » ، « وهذا هو الغرض من القانون الدولى » . كما تأكد أن « القانون قد اتجه فى سبيل إرضاء الأفراد دون المخلوق المعنوى وهو الدولة » ، (راجع مسيو ده لا براديل — المسألة الصينية . المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٢١ ص ٣٣٩ و ٣٤٠ — وراجع كذلك مشروعه عن « إعلان حقوق الأمم وواجباتها » . والايضاحات التى ذكرت بهذا الصدد أمام مجمع القانون الدولى سنة ١٩١٦ . (Annuaire) التقرير السنوى للمجمع الدولى (جزء ٢٨ ص ٢٠٦ و ٢٠٧ و ٢١٦) وتصريحات المسيو Mandelstam « مندلستام » (ص ٢١٨) من التقرير المذكور ، وهى تصريحات وافقت على أهم مبادئ هذا المشروع فى غير تحفظ ، ونعنى بها مبدأ تبعية الدول المتبادلة interdépendance ومبدأ الاعتراف الدولى بحقوق الانسان وهى مبادئ خاصة بمبدأ استقلال الدول . راجع (سلدانا) الدفاع الاجتماعى العام (La defense sociale universelle) سنة ١٩٢٤ ص ١٢ ، ١٣ ، ١٦ ، ١٩) وراجع (باده فان . « العمل الاكراهى البريطانى الجرمانى الايطالى ضد فنزويلا » فى المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٠٤ ص ٣٨٧) .

لم يكتف الفقهاء الدوليون بان احلوا القانون الذى فوق الفرد على الدولة محل القانون الذى فوق الدولة على كل شىء ، بل انهم لم يترددوا فى أن يعلنوا أن من الخطأ التقليدى « الاعتقاد بان القانون الدولى هو قانون الدول » (راجع مقال « سيل » Scell (منهاج دراسة فى القانون الدولى العام) فى المجلة العامة للقانون الدولى سنة ١٩٢٣ ص ١١٦ وما بعدها) . ثم جاهر هؤلاء الفقهاء بعدئذ بالضرورة التى تحتم صبغ القانون الدولى بالصبغة الديمقراطية التى يتطلبها العصر الحاضر ، وإقامة أساسه على مبادىء تستخلص من دراسة علاقات الشخص باخوانه، عوضا عن قيامه على أساس من الفكرة الارستقراطية التى تلحق الانسان بالدولة . (راجع . ج . رالستن (Ralstone) — القانون الدولى للديمقراطية سنة ١٩٢٣ ص ١٦٦ طبعة

باريس(Ledroit international de la démocratie)وجمس.و. جارنر) (Grrner)
الرقى الحديث فى القانون الدولى طبعة كلكتا سنة ١٩٢٥ ص ٢٥)

ولكن التطويات العتيقة نشطت وهاجمت النظرية الحديثة وسدت فى وجهها السبل بما اعده الزمن لها من قوة الخبرة والتقاليد والعادات ، والفكرة القديمة ، واللهجة العريقة . ولذلك كان نجاح النظرية الحديثة ضئيلا . وتمسك الشراح بالنظرية العادية ورفضوا الاعتراف للانسان بسند مباشر فى القانون الدولى .

ولكن الحوادث اقوى من مقاومة القديم ، وفى وسعها ان تدلل على هزيمة النظريات العتيقة ، اذ نرى الفكرة الجديدة تنسلك رويداً رويدا فى الواقع والحقيقة رغم كل مقاومة .

فها هو الفرد قد شغل باجراءات التحكيم ميدانا واسعاً خلال القرن التاسع عشر . واذا أردت أن تستبين ذلك فراجع (مجموعة التحكيم الدولى جزء ٢ ص ١٥ و ١٦ ـ (Racueil des arbitrages internationaux) مقدمة ـ لمؤلفيه ده لا براديل وبوليتس)

وهناك أيضا المركز الذى اعترف به نظام العدل الدولى للانسان فى بلاد أمريكا الوسطى (راجع العدل الدولى لبوليتس طبعة باريس — هاشيت — سنة ١٩٢٤ ص ١٣٩ وما تلاها — Le justice internationale) ، بل وهناك أكثر من هذا تستطيع أن تقف عليه إذا راجعت معاهدات الصلح فى سنتى ١٩١٩ و ١٩٢٣ فيما يمس العدل الدولى الذى أقام محاكم التحكيم المختلطة ، ونجد قبل هذا مشروع محكمة الغنائم الدولية سنة ١٩٠٧ ، هذا فضلا عن الحقوق التى خولتها معاهدات الصلح للانسان بموجب النصوص الخاصة بالأقليات ، (راجع The Stabili sation of Europe , Chicago , 1924 par Ch . Visscher p . 28 استقرار أوروبا لشارل فيسشر وراجع سلدانا ص ٢٨ من كتابه المذكور آنفاً

ونجد فى النهاية أن القانون الدولى الوضعى قد ألقى على عاتق الافراد أحياناً التزامات مباشرة كما هو الشأن فيما يتعلق بالقرصنة وتجارة الرقيق الأسود ، والاتجار

بالنساء والاطفال ومهاجمة البواخر التجارية فى زمن الحرب (راجع اتفاقية واشنطون الرقيمة ٩ فبراير سنة ١٩٢٢ مادة ٣) اذ اعتبر القانون الدولى الوضعى كل هذه الاعمال جنايات وجنحاً دولية (راجع ترافيرس Travers — قانون العقوبات الدولى جزء ٥ طبعة باريس سنة ١٩٢٣ فقرة ٢٧٤٨)

إن هذه الفكرة تستمد قوة خاصة من النظريات الجديدة التى جاءت اساسا للقانون الدولى وليس مظهر نظام أو نتيجة إرادة ما دمنا نراها ثمرة التضامن الذى دعت اليه الحاجات الاجتماعية (راجع دوجى Duguit — فى القانون الدستورى جزء أول ص ٥٥١ وما بعدها وكراب H . Krappe - Die Moderne Staatsidee الطبعة الثانية سنة ١٩١٩ ص ١٨٠ — وسالفيولى Salvioli-La Rivista di diritto internationale — مجلة القانون الدولى سنة ١٩٢١ — ١٩٢٢ ص ١٠ وما بعدها وفردروس طبعة توبنجن سنة ١٩٢٣ ص ٦٤ — ٧٦)

A . Verdross- Die Einhet der rechtlichen weltbildes auf Grundlage des wolkerrechsstrfassung

فالعلاقات بين أفراد دول مختلفة كالعلاقات بين أفراد بلد واحد تخلق عرفا اقتصاديا وأدبيا يمسى قواعد قانونية اجبارية عند ما يدعو هذا العرف الاقتصادى الأدبى الى وجود ضمير قانونى بمعنى قيام احساس بأن الواجب يملى على هؤلاء الأفراد جميعا أن يعمل بعضهم تلقاء البعض الآخر وفاق هذه القواعد التى يؤدى انتهاكها الى حمل الناس على أن يطالبوا بتحقيق ضمانات منتجة حتى تكون هذه القواعد بمنجاة من أى افتئات.

وبهذه الطريقة تقوم بين القانون الدولى والقوانين الاخرى وحدة فى الاساس إلى جانب وحدة الموضوع والغرض . ويترتب على ذلك أن تكون طبيعة جميع القوانين التى تحكم العلاقات الانسانية واحدة سواء أكانت قوانين خاصة أم عامة أم دولية . ويصبح القانون الدولى خاصاً بالانسان فى كل مكان ولا يخص سواه .

ولقد لاحظ المسيو دوجى بحق ضمن كتابه (فى القانون الدستورى جزء أول ص ٥٥٩) : « ان القانون الدولى تكون من أوامر تصدر للافراد ككل قانون ، وهى أوامر اساسها التضامن القائم فيما بينهم ، أو اساسها معرفة الافراد هذا التضامن والعمل به فى لحظة ما، إذا اردت تحرى الحقيقة . كما يحتوى القانون الدولى عددا محدودا من الاوامر توجه على الخصوص الى الحكام دون ان تكون قاصرة عليهم . ذلك بانه قد نيط بهم تحديد الخدمات العامة وانشاؤها والعمل على احترامها وتنظيمها وتوجيهها باعتبار أنهم القابضون على الجزء الاعظم من القوات »

فالقضاء النهائى على المبدأ الاساسى الذى قامت عليه الفكرة العتيقة الخاصة بالسيادة المطلقة فى القانون الدولى هو وحده الكفيل بالنصر للفكرة الحديثة القاضية بتفوق الانسان على الدولة باعتباره اصلها ومكونها . واذا اردت المزيد من معرفة علة هذا التفوق فراجع « المبادىء العامة للقانون الدولى » لمؤلفه المسيو ده لابراديل طبعة سنة ١٩٣٠ . وإذن فلننتقل الى الكلام عن السيادة .

فى السيادة

ان فكرة السيادة لا تزال كما قيل بحق «النقطة الجوهرية التى تقوم عليها النظرية التى سادت القانون الدولى ، والمركز الذى تتناهى اليه جميع المسائل الاخرى . »

فما هى السيادة وما هى قيمتها العلمية الآن ؟

لنتكلم أولا فى ايجاز عن ماهية السيادة

ماهى السيادة

عرف المسيو دوجى السيادة فى كتابه القانون الدستورى ص ٤٧٨ جزء أول بأنها « السلطان الأعلى ، بل السلطة التى يمكن تصورها على أتم وأكمل حال . فاذا طبق هذا السلطان فيما يتعلق بارادة إنسانية كان معناه حق هذه السيادة فى أن لا يحدها غير ذاتها »

وإذا نحن نظرنا الى فكرة السيادة من الناحية التاريخية علمنا أنها كانت فى

بداية الرأي تعبيراً عن السلطة الداخلية فى جماعة سياسية ، وهى سلطة وضعت لتترجم عن علاقات ما بين سيد ومسود . أو بين رئيس ومرؤوس وولى أمر ورعاياه : (راجع جرنر ص٣٨ ـ ٣٩) Des limitations à la sou veraineté nationale dans les rélations exterieures

وقد انتقل تطبيق هذه الفكرة من الميدان الداخلى إلى الميدان الدولى خلال القرن السادس عشر . لأن الدولة التى كانت السيد المطلق فى الداخل قد اعتبرت صاحبة هذه السلطة المطلقة التامة فى الخارج .

وقد فرضت هذه الفكرة نفسها على القانون الدولى وهو وليد . أى حين كان رقيه مشتبكا فى مجاهدة المحاولات التى قامت بها الدول فى سبيل التسلط العالمى ، لذلك أقام صلح وستفاليا القانون الدولى على أسس من احترام الاستقلالات الخاصة بعد إذ قضى على روح التحكم العالمى . (راجع ووكر — تاريخ قانون الأمم — طبعة سنة ١٨٩٩ جزء أول ص ١٤٨ وما بعدها) Walker-History of the Law of Nations

ان فكرة السيادة بمعنى السلطان الاعلى المطلق الذى لا حسيب له ولا رقيب عليه قد أخذت منذ ذلك الحين تنمو وترتقى فى سهولة داخل نطاق القانون العام الداخلى فكان للملك كل السلطة على شريطة ان يحترم ما لزملائه الملوك من سلطان مماثل (راجع ده لابرديل ص ٢٣٧) ولذلك فان كلمة سيد او ولى الامر رادفت كلمتى ملك ورئيس مطلق . ثم طبق هذا التعبير فيما بعد على الدولة نفسها عندما انتقلت السلطة السياسية فى نهاية القرن الثامن عشر من الملك إلى الشعب ثم الى الامة حيث أصبحت السيادة غير تابعة لشخص معين .

ولقد أدى هذا الرأى إلى أن صارت الدولة لا تطيق صبراً على أى قيد يقيدها به الغير ، ولا ترتضى إلا القيود التى تفرضها على نفسها إرادتها الخاصة داخل سياج الحياة الدولية ، وبذلك كملت سيادتها وتم استقلالها .

على أن استعمال كلمة السيادة والاستقلال فى لغة القانون باعتبارهما مختلفتين تارة ومتعادلتين تارة أخرى ليدل وحده على الاضطراب الذى ساور الفقه الدولى من جراء أفكار متبدلة متطورة يحاول الفقهاء أن يضعوا حدود مرماها ، ويثبتوا أقطار معناها.

إن غالبية الشراح المبرزين فى القرن التاسع عشر قد فرقوا بين كلمتى السيادة والاستقلال ، إذ رأوا فى الاولى حق القيادة ، وفى الثانية حق الحكم الذاتى . (راجع هال — الوجيز فى القانون الدولى . الطبعة الثامنة — سنة ص ٦٥ وما بعدها (Hall A · Treatise ofinternation al Law) ، والمراد من الكلمة الاولى هو التحلل من أى قيد أو مراقبة على العلاقات الخارجية ، وأما الكلمة الثانية فلا غرض منها إلا حرية الدولة فى شئونها الداخلية أى المنزلية (راجع نيوفانج — السبيل الى سلام العالمى — عهدية الامم المركزية سنة ١٩٢٤ ص ٤٢) The Road to world Peace , a F ederation of Natians

وهناك آخرون يرون من الواجب التبسط فى الامر والاكتفاء بتعبير واحد والقضاء على التعبير الآخر . ووستليك فى Collected Paperes كتابه مجموعة وثائق ص ٣ — وجارنر فى كتابه حدود السيادة القومية والعلاقات الخارجية ص ٥٤ — وسيل فى ميثاق الامم Pactedes Nations ص ٩٤ يرون وجوب القضاء على الاستقلال والاكتفاء بالسيادة وعلى رأسهم (بيليه) Pillet ص ٦٩ و٢٤٨ من كتابه بحوث فى الحقوق السياسية للدول ،

ولكن الرأى المتفوق اليوم هو اعتبار الكلمتين مترادفتين (راجع بادهفان L 'action coercitive Anglo · germano - italienne contre le Venézuela dans la Revue générale de droit international public

ولا براديل ص ٣٣٧ ، و« كران » الدولة فى القانون الدستورى والدولى ص ٤٩ وما بعدها و « سفير يادبس » Cours de droit inter national — منهاج القانون الدولى باليونانية ص ١٧٥

أما الكياسة La diplomatie فقد سادها عرف أدى الى استعمال احدى الكلمتين بدل الاخرى ، وكذلك الحال فى أحكام المحكمين وقرارات العدل الدولى ، مع ايثار كلمة السيادة (راجع مثلا رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولى ضمن قرارها الصادر بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ حيث استعملت كلمة الاستقلال وحدها بمعنى السيادة) . وإذن فلا داعى للتفرقة بين الكلمتين مادام هذا الفارق لا يؤدى الى أى فائدة .

فالسيادة بمعناها المطلق قد أصبحت من أسباب المضايقة للفقهاء ولا سيما دعاة السلام منهم ، وذلك راجع الى اضطرار القانون الدولى الى فرض قيود على حرية الدول ونشاطها العملي كلما نمت سيادتها وتزايد خطرها .

وهنا نستطيع أن نلمس أكبر تناقض بين ماهو نظرى وماهو تطبيقى ، لان سيادة الدولة اذا هى بقيت مطلقة ولا جواز لتحديدها الا بارادة الدولة صاحبة الشأن يصبح من المتعذر التوفيق بين بقاء ارادة الدولة سيدة على الاطلاق وبين تحديدهذه الارادة بقواعد قانونية اجبارية .

واذن فلا ندحة فى هذا الموقف عن واحد من أمرين ، فاما أن تكون الدولة سيدة نفسها ، واذن فليس فى الوسع أن تخضع لقواعد الزامية آمرة ، وإما أن تكون خاضعة لهذه القواعد وإذن فلا سيادة .

على أن هناك بعض الشراح الذين لايريدون بديلا عن السيادة المطلقة قد ذهبوا فى غير تردد إلى النتائج المنطقية للسيادة المطلقة، وانكروا قيام قانون بالمعنى الصحيح للكلمة بين الدول،ذلك بأنهم لا يرون من الواجب قيام قواعد الزامية آمرة ناهية فى ميدان الحياة الدولية وكل مايسمحون به انما أن تقوم قواعد أدبيةوضعية.

وهكذا كانت الحال على الخصوص فى المانيا والبلدان التى ذاعت فيها الثقافة الجرمانية . فهيجل **Hegel** يرى أن ليس للدول أن تحترم المعاهدات إلا خلال الزمن الذى يمكن فيه الاستفادة منها

(راجع له فور **Le Fur** — سيادة الدولة والقانون الدولى

La souverainelé de l' Etat et le droit international dans les lettres Janvier - Fevrier 1925

أما جلينيك Jellinek فيرى وجوب توارى القاعدةالقانونية إذاتعارض تطبيق القانون الدولى مع كيان الدولة ، لان الدولة فوق كل قاعدة قانونية ، فالقانون الدولى يقوم لمصلحة الدول ، ولكن الدول لاتقوم لمصلحة القانون الدولى . (راجع دوجى ص ٥٦٤. وراجع أيضاماذكره كيلسن Kelsen عن لاسون Lasson ص ٢١٨ من سيادة الدولة) .

ولكن هذه النظرية لم تتحول إلى مدرسة ، لأن نكران القانون الدولى بقضه وقضيضه لا يمكن أن يتم دون القضاء على البداهة ذاتها .

ولذلك فان مجهود الفقه قد اتجه فى سبيل التوفيق بين قيام القانون الدولى ومعنى السيادة التى لا يمكن أن ينكرها هذا القانون ، ولقد سعى هذا القانون الى أن يقوم بمحاولتين كلتاهما ناقصة ، أولاهما نظرية الحقوق الجوهرية La théorie des droits fondamentaux والاخرى نظرية التحديد الذاتي للسيادة La théorie de l' auto limitation أو تحديدها وفاق مشيئة الدولة صاحبة الشأن.

نظرية الحقوق الجوهرية

ان هذه النظرية فرنسية ، ومصدرها هو العقد الاجتماعى [١] ، وهى نظرية قررت أن للدول حقوقا سابقة على اندماجها فى الجماعة الدولية ، وأن فى وسعها ان تزاول هذه الحقوق بشرط أن تحترم ما للدول الاخرى من حقوق مماثلة ، وهذا الالتزام العام هو أساس القانون الدولى الذي ينحدر من ضمائر الشعوب المتمدنة ليجد تعبيره فى العادات والمعاهدات ، ولكن أنى هذا الضمير ؟ إن فقهاء الدول القوية هم وحدهم الذين يعرفون مستودعه ومستقره ، ولا نظن نحن أن هذا الضمير يستقر فى هذا العصر المادى أو الحجرى إلا فى صلب الحديد والنار ، وإلا لكان الامر عكس ما نرى من فساد شامل ، واغراق فى إفساد الاخلاق والطباع بين الامم المستضعفة.

على أننا نرى مع ذلك ألا معدى لنا عن أن نقول مع بعض القائلين : إن هذه النظرية تقوم على مجرد فرض ، لانها لا تقيم الدليل على وجود الحقوق الجوهرية التى تأسست عليها ، هذا فضلا عن أنها تتناهى إلى حلقة مفرغة ، لانها تعتمد فى تقرير وجود قانون دولى مقياسه الوجود الذاتى للدولة على حقوق مقياسها إرادة الافراد ، الامر الذى لا يمكن أن يكون قبل وجود الجماعة القانونية الخاضعة لقانون مقياسه

---

(١) راجع الجزء الاول والثاني من علم الدولة

الوجود الذاتى للدولة ، واذن فليس فى الوسع أن نعلل بهذه الطريقة قيام قانون دولى بمعناه الصحيح بين الدول، لان التسليم بأن للدول حقوقا يتطلب لزاما أن نبدأ بالتدليل على وجود قانون دولى يؤدى إلى ميلاد الدول ويبعث على تكوينها .

تحديد السيادة بالمشيئة الذاتية

وأما نظرية تحديد السيادة بالمشيئة الذاتية للدولة صاحبة الشأن فيرجع فخرها إلى المانيا ، وهذه النظرية تقول بما أن الدول سيدة نفسها فهى لا تستطيع أن ترتبط إلا بارادتها . فبمجرد قبولها قاعدة بارادتها واختيارها حق عليها الخضوع لهذه القاعدة ، وإذن تكون الطبيعة الاجبارية للقانون الدولى هى نتيجة مترتبة على سيادة الدول التى تفرض على نفسها قوانين تحدد استقلالها الداخلى وفاق مصلحتها

ولكن الاعتراض الذى يخطر بالبال فورا هو أن اجبارية القاعدة التى وضعت بارادة واختيار يجب أن ترتبط بقاعدة آمرة ناهية بذاتها ، والا فانها لا تكون قاعدة قانونية صحيحة ، وتبقى تحت تصرف الدول التى وضعتها ، وفى وسع هذه الدول والحالة هذه أن لا تجعلها اجبارية وعندئذ لا يجوز التعويل عليها .

ولا يكفى القول بأن القاعدة التى وضعت عن ارادة واختيار قد تولدت عن اتفاق ارادات ، فصار هذا الاتفاق فوق الارادات التى خلقته ، واذن فلا يكون فى وسع إحدى هذه الارادات أن تتحلل منه وحدها ، نعم ان هذا القول لا يكفى ومن الواجب التدليل على وجود قاعدة سابقة تخلع على اتفاق الارادات قوتها الاجبارية ، وهذا النظام القانونى السابق بوجوده على وجود الاتفاق لا يمكن أن يتم تأسيسه بذاته بمقتضى اتفاق ارادات كما لاحظ « جيلينيك » jellinek ذلك بحق . (راجع ما اقتبسه دوجى عن جيلينيك ص ٥٥٩ من كتابه فى الدستور)

ولكن هذه الايضاحات قد اعتبرت غير جديرة بالتسليم ، لانها لا تتفق وفكرة الجماعة القانونية الدولية (راجع kelsen كلسن — نظرية السيادة وحقوق الشعوب ص ١٨٧ — إلى ١٩٠) ولذلك فان عدم كفاية هذه الايضاحات قد أصاب نظرية السيادة

باول اصابة محكمة ، وجميع الذين لم يستطيعوا الرضاء بها قد بدأوا يتشككون فى احتمال العمل طويلا بنظرية السيادة . وهكذا جعلت فكرة السيادة المطلقة تتقهقر من الناحية النظرية . ولقد ساد الشعور بوجه عام باستحالة انعقاد الوفاق فيما بين نظرية السيادة المطلقة وبين القانون الدولى العصرى الذى أصبح على نقيض القانون الدولى القديم حيث لا تجده مجرد دفاع ضد الحرب والفتح فحسب ، ولكنه اختص أيضا بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية التى جعلت تنمو نماء مطردا (راجع ده لابراديل ص ٣٣٨)

ولما تزعزعت فكرة السيادة المتطرفة المطلقة داخل نطاق القانون العام الداخلى ازدادت قوة الهجوم عليها . فمنذ فاتحة القرن الماضى رأينا بعض الشراح والفقهاء والفلاسفة ينتقصون من قدر الفكرة ، حتى لقد تراخى التعلق بها بعض الشيء عمليا ولا سيما من ناحية النتيجة العتيقة التى ترتبت عليها ، وعبروا عنها بعدم مسئولية السلطة العامة للدولة (راجع « جاستون جيز » Jéze — المبادئ العامة للقانون الادارى Principes généraux du droit administratif الطبعة الثالثة — باريس ١٩٢٥ مقدمة ص ١٤). وسرعان ما عوملت السيادة فى القانون العام على اعتبارها عقيدة فاسدة لا يمكن قبولها . (راجع دوجى ص ٤٣٨ وجويكوشيا Goicochea و Cocker — كوكر — النظريات السياسية للزمن الحاضر طبعة ١٩٢٤ فصل ٣) . فالدولة لا تعتبر الآن ذات سلطان مطلق ، ولكنها ذات مهمة اجتماعية يجب أن تؤديها وفاق قواعد قانونية (راجع دافيد جين هيل ص ٨٣ David Jayne Hill - L' Etat Moderne et l' organisation internationale

وسرعان ما انتقل تدهور فكرة السيادة من القانون العام إلى القانون الدولى كما كان الشأن فيما مضى بالنسبة لفكرة إطلاقها من أى قيد ، ولقد كانت المانيا أول دولة طبقت هذا المبدأ . (راجع فون موهل Von Mohl — الدولة وحق الشعوب والسياسة . Staatsrecht, Volkerrecht und Politik — جزء أول ص ٦٢٦ و ٦٢٧) ثم جرت فرنسا على مقتضاه فى شدة . (راجع بيليه ص ٦٦ وما بعدها) ، ثم جعل تقدهذه النظرية يكتسح البلاد شيئا فشيئا . ولقد لاحظ عدد من الفقهاء الدوليين أن مذهب

السيادة القديم الذى كان الحصن الحصين للكياسة فى نظر « دافيـد جين هل » قد تشوه ثم جعل يتصدع من كل ناحية ، ويذهب هباء منثوراً ،حتى صار لا يتلاءم وحق الجماعة الدولية القانونية ولا مع بقائها . راجع دوجى ص ٤٣٨ و ٥٥٥ و ٥٦٥ ودافيد جين هيل ص ٢٢ وجرنر ص ٥٤ الخ . ثم أمسى هـذا المذهب كما قال كلسن (ص ٣٨ و ٢٦٧) مذهبا لا يحتمل البقاء ، متناقضا والوجود ، خلوا من أى معنى ، ثم صار ولا مبرر له ولا صـلة تجمع بينه وبين الفـكرة العصرية القائلة بان لا سلطان للحكام إلا ما يقابل واجباتهم . (راجع جاستون جيز ص ٣٣٨) ، ذلك بان هـذا المذهب اذا ما انتهى الى الانانية القومية جعل من المستحيل قيام حياة دولية منتظمة (راجع مقال له فور فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٩٢٥ ص ٥٨ . وسلدانا ص ١١ و ١٧ وبيلية Pillel ـ الاجرام الاجتماعى للدول والقانون الجنائى للمستقبل **La criminalite collective des Etatset le droit pénal de l'avenir** — بوخارست سنة ١٩٢٥ فقرة ٣٦ وفقرة ٧٢) . بل انه مذهب يؤدى الى الفوضى كما قال دوبوى **Dupuis** ـ القانون الدولى وعلاقات الدول العظمى والدول الاخرى قبل ميثاق عصبة الامم طبعة سنة ١٩٢١ ص ٤٧٩ وما بعدها . ونيوفانج ص ٣٧ ـ ورالستون ـ القانون الدولى للديمقراطية طبعة ١٩٢٣ ص ١٣٧ . وتشرنوف ـ الامم وعصبة الامم فى السياسة العصرية طبعة سنة ١٩١٩

ولـكن الواقع هو أن هذه المقاومة قد وجهت الى السـيادة المطلقة والسلطة الاستبدادية التى لا حد لها ، ولذلك فان النظرية التى بحثت عن الحقيقة وحدها جعلت تستنفد كنزا من الجهود الفـكرية فى سبيل التوفيق بين الصيغة القديمة والضرورات القصوى للحياة ومظاهر البداهة الملموسة

ان مقاومة فـكرة السيادة لم تتناول فى الحقيقة غير السيادة المطلقة والسلطان المستبد العاتي عتوا كبيرا . أما النظرية التى جعلت مرماها الوصول الى الحقيقة فانها قد بذلت كما قلنا كنزا من الجهود والمهارة والحذق فى التوفيق بين الصـيغة القديمة والضرورات القاهرة فى الحياة . ولقد اعتمدت هذه النظرية على الفـكرة التى تنبأ بها « فاتل » فى الفقرة العشرين من مقدمة كتابه عن القانون الدولى ، إذ سمت هـذه

النظرية فى سبيل اجازة العمل بالسيادة اذا كانت فى صورة متواضعة ومحوطة بقيود وتحفظات ، واذا نحن راجعنا كوسترس ص ٢٢٥ عرفنا ان الرأى السائد بوجه عام هو انتقاص السيادة والحد منها وفاق الالتزامات التى يفرضها القانون الدولى ، على أن نصل بمعنى السيادة الى حد لا تختلط معه بالسلطة المستبدة (راجع اوبنهايم وباد فان ونيو فانج) بشرط أن تقف بسلطانها عند حدود حقوق الدول الاخرى وحقوق رعايا هذه الدول ، وهى حدود يمليها مبدأ المسئولية الدولية (راجع جارنر ص٤١ وسلفيولى) بحيث لا تمسى السيادة غير مجموعة السلطات الضرورية للدولة حتى تؤدى وظائفها (راجع بيليه Pillet ص ٢٤٨ وسالدانا Saldana ص ٢٧)

وهذا المعنى هو ما سجله المعهد القانونى الدولى الامريكى فى مشروعه الخاص باعلان حقوق الامم وواجباتها ضمن (المادة ٢) سنة ١٩١٦ وهو أيضا ما ضمنه الاتحاد القانونى الدولى مشروعه الذى وضعه سنة ١٩١٩ بخصوص هذا الاعلان فى مادتيه الثالثة والخامسة ، مع الاستعاضة فى المشروعين بكلمة الاستقلال عن كلمة السيادة (راجع نص هذين المشروعين فى التقرير السنوى للمجمع الدولى سنة ١٩٢١ ص٢٠٨ و ٢٠٩ (Annaire de l' institut du odroit int. public)

ولكن السيادة المنتقصة ليست سيادة ؛ لان تعريف السيادة لا يقتضى قيام أى شرط أو قيد (راجع دوجى ص ٥٦١ ـ ٥٦٤) . فاما استقلال اولا استقلال ، والاستقلال المقيد هو التبعية بذاتها (راجع بيلبيه Pilleth ص ٧٨) واذن فطلب البعض تنقيح الفكرة وتطهيرها من التجاوز والمغالاة والسرف وما الى ذلك من العناصر المؤدية الى اتلافها لا يكفى للوصول الى الغاية (راجع دوبوى Dupuis ص ٤٨٤ وما بعدها) كما لا يكفى وضعها فى صيغ تتلاءم والعرف الدولى (راجع جارنر ص ٣٧ هامش ١) او تحديدها عن طريق اتباع القواعد التى طبقها القانون الخاص فيما يتعلق بتحديد حق الملكية (راجع بريرلى Prielef ـ ص ١٤ من الكتاب السنوى البريطانى للقانون الدولى .

والواجب كما رأى كيلسن ص٢٠٥ وكراب، وسوملو، وفردروس ، يقضى أن نحتفظ بالسيادة للقانون ، على أن تكون فيما بعد من اختصاص العصبة الدولية .

(راجع سيفرياديس Sefriadis) ولكن ليس من الواجب أن تكون السيادة للدولة وحدها كما قال « بوليتيس » Politis .

فاذا نحن اتبعنا المثل الذى احتذاه دستور الولايات المتحدة وذكره « دافيد هيل » فى كتابه ، واتبعنا فوق ذلك أمنية كثير من الشراح والمؤلفين ، وجب علينا ان نقضى قضاء مبرما على التعبير بمثل هذه الفكرة فى اللغة القانونية . وهذا ما أرتآه كيلسن ص ٣٢٠ ودہ لا براديل ص ٣٤٠ وله فور .وسفرياديس(Séfriadis) فقرة ٢٨٥ والمراجع العديدة التى ذكرها جارنر ص ٣٧ هامش ا. واذن يجب ان لا نتكلم ابدا عن السيادة . وهذا هو ما قال به المسيو ده لا براديل فى مشروعه الذى وضعه عن تصريح بحقوق الامم وواجباتها . وهو المشروع الذى عرضه هذا الاستاذ الكبير فى سنة ١٩٢١ على مجمع القانون الدولى (راجع نص هذا المشروع فى التقرير السنوى للمجمع سنة ١٩٣١ ص ٢٠٧)

على أن اصطلاحا على جانب عظيم من الاهمية كاصطلاح السيادة لا يمكن غض النظر لحظة عن اخطاره كما قال بعض أئمة القانون الدولى ، والادارى ، وفى وسعك أن تراجع فى هذا الصدد الأفكار التى أدلى بها المسيو جاستون جيز ص ١٧ من كتابه السالف الذكر والمسيو شارل دوبوى ص ٤٩٩ من كتابه الآنف البيان . لذلك كان من المستحيل خلال النضال حول الافكار ان نصل الى اتفاق أو نقترب من حل ، أو نحقق أى رقى اذا لم ننجح أولا فى التفاهم بصدد معنى الاصطلاحات المستعملة فى المناقشة وتحديد قيمتها ، ومن الخطر ان نستخدم تعبيرات غير صحيحة أو جمل غامضة أو كلمات يترتب عليها أفكار خاطئة زائفة أو ساقطة لان الفكرة والحالة هذه تتعطل ، ثم تقف أحيانا عن أداء عملها مادامت لا تستطيع أن تبذل الجهد الضرورى لاختراق السحب التى تحجب عنها الحقيقة .

ان نظرة الى القانون العام ترينا كيف أبطأ هذا القانون فى رقيه ، لانه اعتمد فى بداية الرأى على أفكار القانون الخاص واستخدمها فى تعبيراته لما لها من سحر تملك عقول الفقهاء . ولقد أصبح اليوم ولا شك فى أن نقص علم القانون الدولى يرجع الى الاصرار على استخدام فكرة السيادة . وهذا الرأى نجده صراحة

فى كتاب المسيو بيليه (Pillet) ص ٧٣ وكتاب فيلشلفلدر (Feilcheifeld) ففكرة السيادة قد جعلت الفقهاء يتأثرون الى حد بعيد أو قريب بعمل الاحساس القومى ، فأبعدهم هذا التأثر عن ان يعملوا عملا صالحا فى سبيل الحياة الدولية وعلم القانون الدولى .

ولقد صار الضرر اكثر جسامة فى الميدان العملى (راجع المسيو دوجى ص ٥٦٤ ودوبوى ص ٤٩٥ وكيلسن ص ٣٢٠ وجارنر ص ٥٦ . وهيل ـ الدولة العصرية ص ٢٢ وما بعدها . ووليام مارتان (W. Martin) المسألة الاوربية بمجلة جنيف (Le Probléme Europóen dans la Revue de Genéve) ١٩٢٥ ـ ص ١٥٢ وده فيسشير De Visscber استقرار اوربا. ص ١٢٤ وسلدانا (ص ١٧ . وبيلا فقرة ٣٦ و ٦٢) ولم يصر هذا الضرر اكثر جسامة إلا لان السيادة قد مكنت الناس من مظاهر لمبررات سوعوا بها جميع المزاعم الاستبدادية التى تزعمها الحكومات ، فهى التى تمكنهم من البواعث التى يبررون بها مغالاتهم فى المطالب ، واغراقهم فى المطامع والاستعمار ، بل لقد دفعتهم السيادة الى خوض غمار حروب والقيام بغزوات ، وهى التى أوقفتهم فى سبيل الرقى عندما حجبت عن أعينهم المصلحة العامة التى يقيسون بها مصلحتهم الخاصة ، أو حالت دون أن يفهموا أن الواجب يقضى بان تقترن حقوقهم بواجبات لا تقف عند حد الصيغة السلبية ، بل تذهب الى حد ان تقترن أيضا بفكرة المعاونة والتضامن .

ففكرة السيادة قد جعلت الدول حذرة متشككة معادية للجديد ، وأى محاولة تقضى بتنظيم دولى ، فبايقاظها على الدوام فكرة القومية والاحساسات الوطنية قد عاقت المناقشات وحالت دون اتمام الاتفاقات المرغوب فيها ،

فاذا نحن تخلصنا من العقائد والمصطلحات استطعنا ان نرى امامنا الحقيقة ملموسة ، ولاحظنا ان وراء فكرة السيادة المزعومة محض حرية العمل الدولى داخل نطاق القانون ، وهكذا نستطيع ان نوفق بين القانون الدولى وفروع القانون الاخرى ، إذ نضم الى وحدة الموضوع والغاية والاساس وحدة أخرى هى وحدة النشاط المنبعثة دائما من نشاط الفرد والتى لا يجوز أن تكون مشروعة أو تستحق الحماية

إلا إذا انطبقت والقاعدة القانونية المتخلفة عن الوسط الاجتماعى الذى تستظهر فيه ؛ وهذه الفكرة هى ما عبر عنها جبرييل تارد (G . Tarde) فى كتابه تطورات القانون بقوله : « ان ما نسميه الحرية بالنسبة للافراد يسمى سيادة بالنسبة الامم »

قال جبرييل تارد « ان ما نسميه حرية بالنسبة للفرد يسمى سيادة بالنسبة للامم»

فتناول بعض رجال القانون الدولى هذه الفكرة ولحاطوها باطار من الوضوح والجلاء فقال بيليه ص ٨٣ : « ان الاستقلال المزعوم ليس شيئا آخر غير القدرة على الحركة فى حرية داخل نطاق وضع القانون الدولى حدوده » . وايده فى ذلك «لهفور » وسيفيريادیس فقرة ٢٨٣ . ثم أضاف فردروس (Verdross) الى ذلك قوله « ان تحليل القانون الاصطلاحى يدل على ان رجال الفقه الدولى يقصدون بكلمة سيادة الى اختصاص معين خاص تتمتع به الدول على أساس من القانون الدولى (راجع ص ٣٤ ـ ٣٥)

وقد يقول البعض إن الموضوع مجرد كلمات ، إذ يستعيضون بكلمة حرية عن كلمة سيادة ، ولكن الغرض واحد . والحقيقة أن الامر ليس كذلك اطلاقا . واذا كانت المسألة مسألة اصطلاحات فان لها مع ذلك أهميتها ، لان الحرية على نقيض السيادة لا تثير فكرة التسلط والاستبداد ، وإنما على العكس تحمل على التفكير فى أن للدولة داخل الجماعة الدولية مكانة تعادل مكانة الفرد فى الجماعة الداخلية .

على أن المسألة أهم من هذا ، لان المطالبة بالحرية العملية تحتم اثبات أن هذه الحرية قد جاءت نتيجة نص القانون الذى نخضع له . أما إذا أردنا أن نبرر موقفنا بالاستناد على السيادة فاننا نقلب حمل إقامة الدليل إذ نزعم أن لنا حق العمل وفاق ارادتنا ما دمنا لم نسلم بتقييد حريتنا .

ومع ذلك فاننا نستطيع أن نقول اننا نبتعد عن نظام القانونية (Légalité) بالاعتماد على فكرة السيادة ، بينما نحن نقترب من القانونية بالاعتماد على فكرة الحرية .

فاذا نحن فهمنا الفكرة التى نعبر عنها حتى الآن بكلمة سيادة وفاق هذا المعنى علمنا ان قيمتها الصحيحة تتكيف والحالة هذه وفاق ظروف الاحوال ، وبذلك تكون فكرة السيادة موضع تحديد يختلف باختلاف الاحوال ولا حصر لتعدد أشكالها .

فعند ما نقول إن دولة ما صاحبة سيادة يكون معنى ذلك أنها تتمتع بأكبر قسط معقول من الحرية وفاق القوانين السارية ، وقد تكون غداً أقل حرية إذا هى ارتبطت بعلاقات خاصة مع بلاد أخرى أو إذا تغير القانون الدولى .

وإذا قيل عن دولة أنها نصف سيدة ، كان معنى ذلك أن حريتها أقل من حرية دولة يقال لها سيدة نفسها أو صاحبة سيادة . فنواحى سلطانها التى تحد ودرجة هذا الحد الخاص الذى يصيبها يرجع إلى الروابط التى تعهدت بالارتباط بها تلقاء بلاد أخرى (ص ٢١ و ٢٢ جزء أول مجموعة دراسات دولية سنة ٩٢٥)

وعلى أية حال فالدولة لا تتمتع بحرية مطلقة كالفرد سواء بسواء ؛ إذ الحرية الاجتماعية كانت ولا تزال موضع تحديد ، فالرجل المطلق الحرية هو الوحش الذى يعيش فى الغابات بعيداً عن العالم ، انه ما تخيله البعض فى شخصية «روبنصن كروزيه» الذى سكن وحده جزيرة لا اتصال لها بالعالم ، وكذلك تكون الدولة المطلقة الحرية هى تلك التى تنجح فى أن لا يكون لها أى رابطة بالشعوب الاخرى ، وهذا محض فرض لا يمكن عمليا أن يتحقق، اذ ليس فى هذا الزمن جماعة تستطيع أن تعيش فى عزلة، لان الظاهرة الاجتماعية العصرية هى امتداد العلاقات الدولية وتعددها فى رقى وازدياد ، فكلما ازدادت هذه العلاقات وتعددت نمت المدنيه وارتقت مقابل تضاؤل حرية الشعوب ، فالمدنية تكون دائما فى نسبة عكسية مع الحرية تلقاء الفرد ، او تلقاء الدولة سواء بسواء (راجع بيليه ص ٨٨ ونيوفانج ص ٣٥ وبيلا . فقرة ٨٩ و ٩٠ ص ١٤٢ — ١٤٣) .

ولكن هناك ما هو أهم من ذلك فتعقد الحياة الدولية والتبعية المتبادلة التى تربط الدول وتزداد توثقا بين يوم وآخر بحكم العلاقات الاقتصادية والادبية وحتى السياسية لما يجعلنا نرى أن تطور فكرة الحرية يؤدى الى أن يحل محل الايمان بالنشاط الانسانى السلبي عقيدة إيجابية هى عقيدة التضامن .

فلحرية الدول الآن قيود متعددة . ولكن من الواجب علينا أن نلاحظ فى القانون الدولى الحاضر أن أنواعا من النشاط لم يتناولها التحديد حتى الآن ، ولذلك نرى أن لحرية الدول مجالين أحدهما مجال النشاط المحدود ، والآخر مجال الجهد المطلق

من أي قيد : وكل من هذين المجالين يستوجب دراسة على حدة .

أما فى ميدان الحرية المحدودة فسنرى كيف تم هذا التحديد ، وكيف نما ، وأية حال أصبح هذا التحديد عليها اليوم ء

أما فى ميدان الحرية الغير المحدودة الذى أسماه المسيو بولتيس الميدان المحتفظ به (Domaine reservé) فسنمحص مداه ، ومعنى الجهود المنطوي عليها هـذا الميدان ومضار واخطار اطلاقه من أى قيد مستعينين فى كل ذلك برأى المسيو بوليتيس رئيس الجمعية العمومية لعصبة الامم فى ١٩٣٢ والاستاذ الشرفى للقانون الدولى بكلية الحقوق بباريس ووزير خارجية اليونان سابقا وغيره من أئمة القانون الدولى .

ويجىء بعد ذلك بحث فى الوسائل التى تؤدى الى اصلاح هذا المضمار واتقاء تلك الاخطار الناجمة عن الميدان المحتفظ به ثم كلمة عن السيادة الجوية .

الفصل الثانى

فى ميدان الحرية المحدودة

Domaine de la liberté limitée

ملاحظات عامة

ان كثيراً من الصعوبات يكتنف البحث فى تحديد حرية الجهود الدولية ، لان الموضوع خاص بمادة متعلقة جوهريا بالاحوال والظروف ، ولان عدد الحدود التى ترسم لحرية نشاط أى دولة تتغير تبعاً للزمان والمكان ، ذلك بان هذه الحدود خاضعة لحالة القانون الدولى الذى يتطور فى استمرار ، باعتباره رجع ضرورات الحياة الانسانية المتغيرة على الدوام بين آونة وأخرى ، وهذا القانون لا يتغير مع الزمن فحسب، ولكنه يظهر فى آن واحد بمظاهر مختلفة تبعاً للاتفاقات والمعاهدات التى يمكن أن تقوم بين بعض الدول ، واذن فهناك قواعد عامة تتمها أو تعدلها وتنقحها قواعد خاصة . وبناء على ذلك يكون هناك قاعدة وسط لتحديد حريات الدول جميعا . ولكن من الجائز أن تكون هناك حرية أوسع أو قيود أدق بالنسبة لحرية بلد تلقاء بلد آخر .

وهناك صعوبة أخرى ترجع إلى تغيير الطبيعة التطبيقية ، فالى جانب المساواة القانونية فيما بين الدول نجد أن واقعة عدم المساواة أهم وأعظم مما هى بين الافراد ، فالقوة ، والنفوذ أو السلطان ، يلعب دوراً لا نزاع فيه داخل نطاق الحياة الدولية ، ولقد دلت التجاريب على أن البلاد القوية لا تقبل أن تسلم بالحد من حريتها إلا فى صعوبة ، ولكنها تسلم فى سهولة بالحد من حرية غيرها (راجع جارنر ص ٥٦ هامش ٢) وهنا نلمس اذن اغراقا مزدوجا يجب أن نضعه موضع التقدير ، وهذا الاغراق المزدوج يتعلق من جانب الدول العظمى بما له مساس بوسعة حريتها ، وأمامن جانب الدول الضعيفة فيتعلق بما له مساس بتقييد حريتها والحد منها ، ولكن ليس معنى

رفض الدول العظمى تقييد حريتها والحد منها هو أن تكون حريتها غير محدودة ضرورة وأنها غير ملزمة باحترام الحد منها مطلقاً . وكذلك ليس المراد من أن دولة ضعيفة قد أكرهت على أن تتحمل الحد من حريتها هو أنها ملزمة بتحمل هذا الحد باعتبار أن القانون قد فرضه عليها .

ولكن هذا الظلم مرتبط بطبيعة الانسان ، لان القوة تؤدى لزاماً إلى السرف وتجاوز الحدود والاستبداد سواء أكانت بيد الفرد أم بيد الجماعة ، وليس أبدع فى هذا المقام من قول « لافونتين » : «ان أحكام المحاكم تجعلك أبيض أو أسود تبعاً لكونك قويا أو ضعيفا بائساً »

على أن فى وسع الفقهاء أن يعقدوا الامل على أن يؤدى تقدم العدالة ورقى النظام الدولى إلى أضعاف عيوب هذه الوسائل شيئا فشيئا ، فقد رأوا أن قيام عصبة الامم ومحكمة العدل الدولية قد جاء بما يمكن معه تلافى بعض هذه العيوب، وبخاصة فى الغرب

ولكن إذا كانت ملاحظة الوقائع والتأمل فيها قد أديا إلى استنباط المقومات التى أشرنا اليها فانهما يتقدمان الينا فى الوقت نفسه بعظة مزدوجة ، ذلك بأن التغالى الاستبدادى فى توسيع الحرية العملية للدول القوية ، أو فى التضييق الظالم لحرية الضعفاء يمكن أن يكون سابقة ضارة بمن يتبعه ، إذ قد يخاطر من يتبع هذه الوسيلة بان يراها قد طبقت عليه، ومن الجائز أن يصير هذا الامر تقليدا إذا هو تكرر بحيث يكون له رد فعل فى ناحية العدالة الدولية سواء أكان من ناحية اطلاق الحرية أو تضييقها .

إن أول ما نتناوله بالبحث فيما له مساس بتحديد الحرية العملية للدول هو مصدر هذا التحديد وأصله.

أصل التحديد

ان البحث عن أصل تحديد الحريات الدولية معناه التساؤل عن الكيفية التى تتولد عنها القواعد القانونية التى حدت من هذه الحريات .

ولقد أبنا فيما تقدم أن الاساس الصحيح للقانون الدولى هو التضامن المترتب

لزاما على الحاجات الاجتماعية ، فهذه الحاجات هى التى أثمرت القواعد القانونيــة التى تحددت بها حرية الدول ، وفى سبيل الاستنارة وايضاح الفكرة نرى من الواجب أن نضرب مثلا مختارا من بين الامثلة التى طبق القانون عليهـا تطبيقا تاما . وليكن نظام الانهر .

نظام الانهر

كان للانهر منذ قرنين نظام يختلف عنه فى الوقت الحاضر . فمنذ قرنين كانت الدولة التى يجتاز أراضيها أحد الانهر معتبرة مطلقة التصرف فيه وصاحبته ، فـكان فى وسعها أن تفتحه للملاحة أو تقفله وفاق مشيئتها ، وفى الواقع ان هذه الدولة كانت تستخدم الحرية التى خلعها عليها القانون كى تفتح هذا النهر وفاق شروط وقيود معينة فـكانت ترغم البواخر التى تمر منه على ان تدفع رسوم مرور Droit de péage ، ولـكن هذه الرسوم لم تكن نوعا من الضريبة فحسب ، وانما كانت أيضا نوعا من الخراج يدفع دليلا على الاعتراف بما لهذه الدولة من سلطان على النهر .

وأما اليوم فهناك مبدأ مزدوج قد فرض على مجاورى الانهر الدولية ، وأحيانا الانهر القوميــة ، وهذا المبـدأ المزدوج هو حرية الملاحة والمساواة فى المعـاملة بين جميع البلاد المنتفعة بالنهر .

عن الانهار الدولية

على أن سلطة المجاورين للانهار الدولية قد أصابت قيوداً أخرى ، ذلك بأنهم لا يستطيعون بوجه عام أن يتقاضوا رسوما غير تلك التى تعادل أداء خـدمة معينة ، فسلطانهم الادارى ، والتنظيمى والبوليسى على النهر هو سـلطان نافذ بشرط أن لا يعرقل حرية الملاحة .

فهؤلاء المجاورون ملزمون بصيانة الاعمال الضرورية ، أو أداء هـذه الاعمال الضرورية لمحافظة على صلاحية النهر بحيث تتم صلاحيته للملاحة ، وجميع الخلافات التى تترتب على تطبيق هذه القواعد يجب أن تـكون موضع تسوية حبية بواسـطة هيئة من هيئات عصبة الامم أو تطرح على المحكمة الدائمة للعدل الدولى .

ولقد بلغ التضييق على حرية البلاد المجاورة للانهر مبلغا جسيما فيما يتعلق ببعض الانهر التى تجرى الملاحة فيها وفاق نظم خاصة . كما هو الشأن على الخصوص بالنسبة لنهر الدانوب القابل للملاحة ـ حيث حل محل الدول المجاورة لجنة لمزاولة الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية .

فاذا قسنا هذه الحرية بحرية الدولة المجاورة للانهر فى القرن الثامن عشر وجدناها ظلا مرسوما ، لان هذه الحرية قد حدت منها قيود عديدة مترامية النطاق ومفصلة تفصيلا دقيقا .

ان ما أدخل من التعديلات الجوهرية على هـذه المادة بواسطة القانون لم يدخل فجأة . وانما تم مرحلة مرحلة على التوالى . والمهم بيـان رقى هذه التعديلات وايضاح طريقة وقوعها ،

ان تقدم التجارة البحرية ورقيهـا قد خلق للانهر حاجة للبلاد الواقعـة جهـة منبع الانهر الدولية دفعتها الى ان تستصدر من البلاد الواقعة جهة المصب تصريحا بمرور مراكبها من اراضيهـا . وسرعان ما رأينا البلاد الاخرى التى كانت مرتبطة بعلاقات مع تلك الدول تحتذى البلاد المجاورة للانهر الدوليـة ، فقبلت دول المصب ذلك بوجه عام لمـا لها من مصلحة فيه حيث استفادت من الملاحة النهرية اذ فرضت ضرائب على المراكب التى تجتاز هذه الأنهر .

ولقد بقيت طريقة استعمال الانهر على هذا النحو معتبره كتسامح من قبل الدول المجاورة للمصب التى بقيت مبدئيا حرة فى سحب هذا التصريح وفق هواها .

ولـكن استمرار هذه الحالة التى جاءت المعاهدات وأيدتها فى أغلب الاحيان حمل الناس على أن يروا فيها قاعدة اقتصادية وأدبية تناهت الى ان تتحول الى قاعدة قانونية عندما آمن ذوو المصلحة باهميتها لعلاقاتهم وشعروا بوجوب جعلها اجبارية .

ومنذ ذلك الحين ولد مبدأ حرية الانهر على انه قاعدة قانونية ، ولـكن وجودها لم يعتد به الا بعد ان اعتدى عليها عدة مرات . ولمعاقبة هذه الاعتداءات قد رأى أصحاب المصالح فى حالة انعدام القوة الاجتماعية التى تعينهم على صيانة مصالحهم أن يتداخلوا بأنفسهم للمطالبة بأصلاح الضرر الذى لحق بهم .

لقد كان المبدأ موجودا من قديم الزمن عندما اعلنته فرنسا فى سنة ١٧٩٢ وقبل أن توضع صيغته فى الوثيقة النهائية لمؤتمر فينا .

ولكنه لم يكن الا تحديدا أوليا عاما لحرية الدول المجاورة للانهر . ذلك بأن قاعدة قانونية آمرة ناهية تفرض على الدول المجاورة بعض مواقف سلبية لم يكن لها وجود بحكم حرية الدول المذكورة ، ولكن هذا التحديد لم يتناول التفاصيل الخاصة بتطبيق تلك القاعدة ، فهى لم تبين الاختصاصات ولم تنص على الاجراءات الضرورية لضمان احترامها وتنفيذها .

ولكن كل ذاك قد كان فيما بعد موضوع قواعد انشائية او فنية وضعت وفاق حاجة التطبيق وضرورته . وهذه القواعد قد بدأت تظهر هى الاخرى على اعتبار أنها قواعد اقتصادية وادبية ثم استحالت قواعد قانونية تضمنتها فى النهاية معاهدات دولية .

ولقد جاءت الاتفاقية النهائية من معاهدات فينا جرثومة أولية ، ثم عقد فيما بعد سلسلة من المعاهدات طبقت هذه القاعدة على الانهر الدولية ، ولما جاءت معاهدات الصلح التى أعقبت الحرب العظمى فى سنة ١٩١٩ وسنة ١٩٢٠ سدت النقص بان زادت تعهدات الدول المجاورة للانهر والتزاماتها . واخيرا جاءت اتفاقية برشلونة فى عشرين ابريل سنة ١٩٢١ وهى اتفاقية اشترك فى وضعها ٤٤ دولة . وجمعت فى لائحة عامة تطبق على جميع الانهر ذات الصفة الدولية كل القواعد المبدئية وعدداً من القواعد الانشائية . ولقد تم هذا التنظيم بالنسبة لنهر الدانوب فى سنة ١٩٢١ وبالنسبة لنهر الالب فى سنة ١٩٢٢ عن طريق اتفاقيات خاصة ضاعفت التزامات المجاورين للانهر الدولية .

الانهر القومية

بينما الدول المجاورة للأنهر الدولية قد رأت حريتها قيدت تلقاء هذه الانهر نجد الدول المجاورة للانهر القومية لا تزال محتفظة تماما بحريتها ، ولكن نمو العلاقات الاقتصادية جعل التضييق على حرية الدول المجاورة لهذه الانهر يزداد بنسبة نماء

تلك العلاقات ، حتى لقد رأينا فى القرن الماضى جنوح الفقه الدولى إلى تضييق هـذه الحرية باطلاق حرية الملاحة من قيودها . راجع بلنتشلى — القانون الدولى المبوب مادة ٣١٤ Bluntchli - le droit international codifié

وفى الواقع أن هذه القاعدة قد طبقت على كثير من الانهـر القوميـة دون أن يكون هذا العرف مفضيا الى أن تتحمل الدول المجاورة أى التزام ، اللهم إلا إذا نص عليه فى معاهدة ، وهذا ما كان يقع فى أغلب الاحيـان ، وهكذا تكونت القـاعدة المبدئية بالنسبة للأنهر القومية شيئا فشيئا ، كما كان الشأن بالنسبة للأنهر الدوليـة حتى لقد يمكن أن يقال إن هذه القاعدة ولدت فى أوائل هذا القرن .

ولقد وضعت الصيغة العامة لهذه القاعدة للمرة الاولى فى معاهدات سنة ١٩١٩ و ١٩٢٠ (معاهدة فرساى مادة ٣٢٧ ومعـاهدة سان جرمان مادة ٢٩٠ ومعـاهدة تريانون مادة ٢٧٤) وهى معاهدات اعلنت تطبيق حرية الملاحة على الأنهر القومية فى المانيا والنمسا والمجر لمصلحة مراكب رعايا دول أعدائهم السابقين ، ولـكن هذه الحرية قد ضمنت ضمانا جديا واسعاً فى البروتوكول الملحق باتفاقية برشـلونة الرقيمة ٢٠ ابريل ١٩٢١ .

كانت هذه هى الطريقة التى ولدت على مقتضاها القواعد المبدئية الجوهرية التى حددت حرية الدول ، فأصلها راجع إذن الى ضرورات الحياة التى تحكم الدول دون أن تكون محكومة بهم ، ومن الممكن أن يقـال إنه فى كل مرة يكون لمصلحة ما قيمة حقيقية للجماعة الدولية لا بد أن يفضى الامر قريباً أو بعيدا الى تحديد حرية الدول بنسبة قيمة هـذه المصلحة . (راجع كتاب كراب ص ٢٤٠)

ولقد ترتب على ذلك أنه إذا اتسع نطاق القانون ضاقت دائرة الحرية ، بل ولما تسنى أن تكون الحرية موضع تمتع إلا وفاق مصيرها الاجتماعى — ولمـا استخدمت إلا على أنها وظيفة للوسط الذى تنمو فيه وتدعم فى سبيل الوصول فقط الى صيانة الحقوق الفردية وحقوق الجماعة التى اسند اليها رسالة حماية هذه الحقوق والدفاع عنها . (راجع دافيد جين هيل ص ٨٥)

ومع ذلك فاذا نحن وقفنا عند آخر شكل صبت فيه القواعد القانونية لزاغ بصرنا

وتصورنا أن هذه القواعد من وضع ارادة الدول ، وفى الواقع إنها قواعد انطوت عليها عادات أو معاهدات جاءت تعبيراً عن هذه الارادة بصفة ضمنية أو بصفة صريحة ، ولكن هذا فى الظاهر فقط لان الارادة لا نستطيع أن تسن قانونا ، والدول مع ذلك لا ارادة لها، لانها شخصية صورية مختلقة .

على أن هذا المظهر قد جعل الدول تتوهم أنها سيدة وأنها فى حل من أن تقبل أولا تقبل الحدود التى يفرضها التضامن الدولى على حريتها ، ولكن هذا التوهم ليس ضاراً إذا تعلق بالعادات حيث قبول الدول المسلم به ليس فى الحقيقة غير قبول صورى مصطنع . أما اذا تعلق هذا التوهم بالمعاهدات فانه يكون والحالة هذه أقل ضرراً لان قبول الدول المنصوص عليه فى المعاهدات هو حقيقة واقعة لا معدى عنها ، ويمكن أن يتم أولا يتم حسب التقدير الحر للحكومات .

من الضرورى جدا أن تتشبع العقول بان القواعد القانونية ترجع أصلا الى تضامن الشعوب وتبعيتها الاقتصادية المتبادلة ، وأن وجودها سابق على أية معاهدة مهمتها فى الواقع اعلان هذه القواعد وابانتها ؛وبهذه الطريقة وحدها تصل الحكومات الى الاعتقاد بان ابرام المعاهدات ليس عملا تعسفيا شأنه شأن وضع القوانين الداخلية، فكلاهما توحى به الحاجات الاجتماعية وهى حاجات يحق للحكومات وحدها أن تقدر وجودها ، وهى تخون واجبها اذا هى تأخرت عن الاخذ بالقواعد التى تكونت فى الوسط الاجتماعى كما تخونه اذا هى أخذت بقواعد لم تولد بعد فى البيئة الاجتماعية .

وللاعتبارات المتقدمة مزية أخرى عملية فيما يتعلق باداة تحديد الحرية ، ولكن هذا الموضوع لا يطرح عند ما يكون الامر خاصا بقواعد نصت عليها المعاهدات السارية ، ولكنه يطرح ، على النقيض من ذلك ، فى حالة عدم وجود اتفاقيات ، ومن السهل نسبياً أن يحل هذا الموضوع فى الحالة التى يمكن الاعتماد فيها على عادة قائمة سواء أكانت عادة عامة أم محلية ، تسرى فى الوسط الاجتماعى الذى تعيش فيه الدولة ذات المصلحة ، فاذا ماوجدت هذه العادة أمكن الاعتراض بها على هذه الدولة دون الحاجة الى اثبات أن هذه الدولة قد عاونت بسلوكها على تكوين هذه العادة ،

أما الفرض الذى يصعب حله حقا فهو ذلك الذى يقوم على قاعدة قانونية لا تنطوى عنها العادة أو المعاهدة، لان حالة كهذه من المستحيل أن لا نحسب لها أى حساب ، أو ندعها تنفذ فى حرية وتؤثر بمجهودها تأثيرا مقته الضمير القانون العالمى من قبل

فمن المسلم به إذن أن بجانب القواعد المصطلح عليها والعادية ، تقوم فى القانون الدولى مبادىء اعترفت بها الامم المتمدنة بوجه عام ،وهكذا كان المعنى المراد بالقانون الدولى فى (المادة ٣٨) من لائحة المحكمة الدائمة للعدل الدولى.

فعند ما تتمسك دولة ضد حرية دولة أخرى بقاعدة غير متفق عليها ، ولا هى من العادات ، يكون من اختصاص القاضى الدولى أن يقول إن هذه القاعدة من المبادىء العامة التى أقرتها الدول.

وفى الوسع أن ندرك السبب فى ارتباك هذا القاضى اذا كان الامر خاصا بقواعد انشائية ، لان هذه القواعد لا تتجلى دائما فى وضوح بسبب طبيعتها الفنية ، ولكننا لا نفهم سبب هذا التردد اذا كان الموضوع خاصا بقاعدة قانونية اجبارية واضحة أكثر من غيرها ، وهذا مايدعو القاضى الى المضى فى عمله دون الاهتمام بالاعتراض الفاسد الذى تتقدم به الدولة ذات المصلحه عندما تزعم أنها لم تقبل ابداً العمل بقاعدة كهذه، اذ يتضح مما تقدم أنه ليس من الضرورى توافر رضاها مطلقا لقيام القاعدة المبدئية الاساسية . ولقد قال وستليك : « ان الجماعة الدولية ليست جماعة قائمة بارادة أحد ، ولكنها جماعة ضرورية ، والاهالى الذين يؤلفون دولة ، ويستفيدون من هذا النظام الاجتماعى ليس لهم بمحض هواهم أن ينضموا اليها انضماما جزئياً ، وأن يرفضوا مازاد عن حاجتهم . (راجع مجموعة وثائق Collected Papers ص ٧٨ و ٧٩)

فالحق الوحيد للقاضى الدولى هو فى أن يرى ماإذا كان هناك تيار عام من رأى الدول المتمدنة يؤيد القاعدة المستند عليها ، فاذا وجد كان لزاما عليه تطبيقها

التوسع فى تحديد حريات الدول

ولقد توسع الفقهاء الدوليون فى تحديد حريات الدول ، والطريقة التى تولد بها

الحد من هذه الحريات تفصح عن السبب فى التوسع فى هذا التحديد، ففى خلال القرن التاسع عشر وفى السنوات الاخيرة منه بنوع خاص ، رأينا توسعاً بعيد المدى فى تحديد هذه الحريات اذ تناول التحديد جميع فروع النشاط الدولى، حتى لكان من الواجب شرح القانون الدولى بحذافيره إذا نحن أردنا أن نضع جدولا بهذه الحدود .

ولكى نحقق الغرض من دراستنا وجب علينا أن نلق نظرة سريعة على أهم هذه الحدود وهى تلك التى تناولت فروع النشاط الدولى ، وكانت حتى الزمن الاخير تعتبر جوهرية للحياة الدولية ، وهى :

حرية المواصلات والنقل

— ١ —

كانت الخصومة الاقتصادية من الميادين التى نشط فيها العقل القومى أيما نشاط ، ولقد كانت حرية الدول التامة هى النظرية التى سادت العلاقات التجارية حتى لقد جهل القانون هذه المادة رغماً من القواعد العرضية المؤقتة التى اقامتها الاتفاقات الخاصة كالمعاهدات التجارية.

وتكن التبعية الاقتصادية العالمية المتبادلة بين الدول جعلت تنسج فى الظلام ، وفى بطء ، نسيج قواعد قانونية جديدة ، فتم بالنسبة للمواصلات الارضية مثل ما تم منذ قرن بالنسبة للمواصلات النهرية .

فرقى النقل بالسكك الحديدية حقق حرية المواصلات والنقل خلال الدول . تم تحول هذا المبدأ الاقتصادى إلى قاعدة قانونية ، وسرعان ما نبت بجانب هذه القاعدة المبدئية norme مجموعة من القواعد الانشائية (Régles constructives) لتقوم باتمام عمل تلك القاعدة . ولقد تضمنت عدة معاهدات خاصة نصوصاً متعلقة بهذه القواعد فى الجزء الخاص منها بنظام الثغور والطرق المائية والسكك الحديدية .

ونصت الفقرة الخامسة من المادة ٢٣ من ميثاق عصبة الامم نصاً جلياً على

قاعدة (حرية المواصلات والنقل liberté des communications el du transit

وحرية معاملة التجارة بالانصاف eelle d ne veitable traitemcnt du commerce

ثم القت هذه الفقرة على عاتق العصبة التزاما يقضى بان يتخذ أعضاؤها « الاجراءات الضرورية لتوكيد ضمانة حرية المواصلات والنقل والمحافظة عليها » ؛ وهذا ما يرمى إلى رفع الحائل الوحيد الذى تقيمه الآن حرية وضع التعريفات والمعاملات التفضيلية فى سبيل تطبيق تلك القواعد المبدئية .

ولقد تحقق الشطر الاكبر من هذا الغرض باتفاقية النقل التى وضعت فى برشلونه سنة ١٩٢١ . وكذلك بالاتفاقيتين الخاصتين بالموانى والسكك الحديدية التى تم التمهيد لها بجنوا سنة ١٩٢٣ .

ان هذه النصوص تطبق على جميع وسائل النقل جميع النظم القانونية الخاصة بالانهر وهو تطبيق يقضى بمراعاة مبدأ مزدوج ، هو حرية المرور والمساواة فى المعاملة ، فمن المحظور إذن تقاضى رسوم غير تلك التى يقابلها اداء خدمة وفى حالة الخلاف تكون التسوية حبياً بواسطة اللجنة الاستشارية للمواصلات والنقل بعصبة الامم ، وإلا فيتحتم الالتجاء إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولى .

وهكذا تكون وسائل النقل ذات المصلحة الدولية بعيدة عن حرية الدول وخاضعة إلى مراقبة اجماعية ، وهذا فتح من أهم فتوحات القانون الدولى الاخير وظاهرة من أهم ظاهراته العصرية.

منع العزلة التجارية

— ٢ —

ان ما تقرر آنفاً بسبب حرية المواصلات ومعاملة التجارة بالانصاف يكفى للتدليل على أن ليس لأى بلد الحق فى أن يكون بمعزل عن التجارة الدولية ، فهناك حد أدبي للعلاقات ، وهو حد آخذ فى الاتساع بقوة القانون . ولقد قضى

الواجب على كل بلد أن يراعيه ، حتى أصبحت كل دولة لا تستطيع الزعم بان لها الحق فى غلق حدودها فى وجه أى تجارة لأنها تريد أن تنسحب من الجماعة الدولية ، ذلك بأن الجماعة الدولية ليست جماعة قائمة وفاق ارادة ، وانما هى طائفة أملت الضرورة وجودها .

وإذا أردت مثلا على هذه العزلة فخذ الصين واليابان : فكلتاهما أرادت اجتناب أى احتكاك بالاجنبى ، ولكنهما لم يستطيعا الاستمساك بزعمهما . وعندنا ان اليابان لم تخرج من عزلتها إلا بعد أن الغت الامتيازات وساوت بين الاجنبى والياباني أمام القانون ، ثم جعلت من الاجنبى ضيفاً ومن اليابانى سيداً ، أما بالنسبة للصين فان الأمر لم ينته ، وإذا كان الزمن قد طال دون أن يظفر العالم بطائل فان القاعدة التى كان من الوجب احترامها قد أصبح تنفيذها بعيداً عن نطاق الشك ، والأمر الهام فى الموضوع ليس هو اجماع دول أوروبا وأمريكا على اكراه الصين على فتح أبوابها أمام التجارة الدولية ، وانما هو أن تشترك اليابان معهم داخل بلاد غيرها فى العمل على نصرة المبدأ الذى حاربته فى بلادها ، بل وانفرادها فى بعض نواحى الصين باستعمارها .

لقد استخدم الدول ضد الصين جميع السياسات ، فوسائل اللين والاقناع ، والقوة كل اولئك قد اتبع فى هذا النضال الطويل ، ثم تضافرت القوات ، ثم عمل كل منهم بمفرده وآل الأمر إلى ان اشتبكت سياسة فتح الاسواق بسياسة الاختصاص بالمناطق الأرضية وتوزيع النفوذ .

ويستخلص دعاة الاستعمار مما تقدم ماأسموه عظتين: الاولى ان البلد الذى نزيد ثرواته الطبيعية على حاجاته ، ولا يريد أن يسمح لباقى الانسانية أن يأخذ حصته منها يخون واجباً اجتماعياً حيث ينتهك حرمة حرية التجارة المشتقة من التبعية الاقتصادية المتبادلة فيما بين الشعوب ، ولذلك وجب على هذا البلد المحافظ أن لا يدهش إذا رأى ضحايا هذا الانتهاك يسعون بالوسائل التى تحت تصرفهم فى الحصول على اصلاح ما نالهم من ضرر ، وفرض احترام القاعدة القانونية التى استنكرها ذلك البلد وجحدها .

أما الموعظة الثانيــة فهى أن وضع حد لخــلاف كهذا يتطلب أن يستعاض عن عمــل بعض الدول بعمل هيئة احتماعيــة قادرة على العمل باسم الجماعــة الدولية باسرها .

مراقبة مالية الدولة

— ٣ —

لقد كان من المؤكد خلال زمن طويل ان الالتزامات المالية لبلد تلقاء الاجانب هى التزامات داخلة ضمن نطاق الحــرية التى لا جــواز لفرض أى رقابة عليها ، فعمليات اصــدار القروض وتوظيفها واستهلاكها هى كما يرى البعض،كلها عمليات من اختصاص السلطة العامة التى لا يمكن قانوناً أن تــكون خاضعة لتقدير حــكومات اجنبية ؛ وإذا كانت الدولة المدينة تلتزم بــلا شــك بأن تدفع أرباح القروض وتستهلــكها بحيث تتم سدادها فى نهاية الاجل المتفق عليه ، فان هذا الالتزام مجرد التزام أدبى الطبيعة ، ولادخل للقانون فيه ، ولذلك قد استخلصوا أنه لا يجــوز عند عدم الوفاء بالتعهدات المالية المتفق عليها أن يتقاضى الدائن دينه قوة ، ولا أن يؤدى عدم الوفاء إلى مسؤلية دولية . أما طريقة ضمان تنفيذ هذه التعهدات فلا تكون ألا بأيذاء سمعة المدين وفقدان الثقة به .

ولقد أيد المسيو « دراجو » **Drago** وزير خارجيــة الجمهورية الفضية هــذه النظرية فى زهو ، وخلع عليها اسمه (راجع مقاله المنشور فى المجله العامة للقانون الدولى العام سنة ١٩٠٧ ص ٢٥١ وما بعــدها تحت عنوانــ « قروض الدولة وعلاقاتها بالسياسة ») . ولقد استند على هذه النظرية جميع الحــكومات عند ما عجزت عن أن تدفع ماعليها من ديون أوعند الرغبة فى عدم دفعها .

وفى الحق إن نظرية كهذه لم يسلم بها عمليا . ولقد سجل تاريخ حوادث الــكياسة عددا من الحالات التى ظن فيها يعض الحــكومات أن لهــا حق التدخل لدى الدولة المدينة لحماية رعاياها حملة أسهم القروض التى عقدتها هذه الدولة لتفرض عليها الدفع

أو ابرام تسوية طوعا أو كرها ، ولقد حدث فى أغلب الاحيان أن خلافات كهذه طرحت على محكمين .

ولكن هذا التدخل الذى تكرر مرارا قد أدى رويدا رويدا إلى تغيير فى الرأى ، ويلوح انه كان من المؤكد ساعة إذ احتج المسيو « دراجو » انه قد وجدت قاعدة قد اعتبر بمقتضاها ان الابراء من الديون التزام قانونى يؤدى عدم الوفاء به إلى مسئولية المدين مسئولية دولية ، ويجعل التدخل فى البلد المدين محتملا مبدئيا ، ولقد كانت مسألة فنزويلا التى وقعت سنة ١٩٠٢ من المسائل التى دفعت الناس الى أن ينظروا فى جلاء إلى الموضوع ، إذ أن الاخلال بالوفاء من جانب هذه الدولة اخلالا متكرراً وعلى الخصوص فيما يتعلق بدفع ديونها ، قد أدى إلى عمل اكراهى من جانب ثلاث دول أوروبية عظمى (راجع مقال المسيو « باده فان » المنشور فى المجلة العامة للقانون الدولى العام ١٩٠٤ ص ٣٦٢ وما بعدها تحت عنوان « العمل الاكراهى الانجليزى الالمانى الايطالى ضد فنزويلا ») ولقد قرر الرأى العام أن هذا التدخل طبيعى ولكنه تجاوز الحد .

وفى مؤتمر الهاى الثانى الذى عقد سنة ١٩٠٧ بحث المؤتمرون الموضوع وسووه جزئيا باتفاقية أمضيت فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩٠٧ وهى اتفاقية ذاع صيتها واقترنت باسم مبتكر فكرتها المسيو « بورتر » (Porter) .

ولقد تضمنت هذه الاتفاقية القاعدة القانونية التى سلمت بمشروعية التدخل . وعلقت العمل به على قبول الالتجاء أولا الى التحكيم ، فاذا رفض المدين التحكيم أو اذا قبله ولكنه لم ينفذ الحكم كان فى الامكان قانونا العمل بمبدأ التدخل .

كان هذا أول حد من الحرية المالية ، ولكنه لم يكن الحد الوحيد ، ولما كان مركز الدولة التى لا تدفع ديونها يماثل فى كثير من النواحى مركز التاجر المتوقف عن الدفع فلا يكفى أن يقال له إن عليه التزاما قانونيا يقضى بالوفاء بتعهداته وإذن يجب أن يدفع . نعم هذا لا يكفى لان عدم الدفع يرجع فى أغلب الاحيان إلى أن حالته المالية سيئة ولا تبيح له الدفع ، ولذلك فان الصعوبة الوحيدة فى موقف كهذا هى فى معرفة أهلية المدين للدفع ، وإلى أى حد يستطيع أن يدفع ، وفى أى مدة وبأى

شروط ؛ وإذن فهذا كله هو مايجب حله قبل أى شىء آخر ،ولذلك تحتم أولا بحث ميزانية المدين وشروط الاتفاق معه . وهذا هو الموضوع الذى يناط حله بالقاضى اذا اتفق الدائن والمدين على تسويته بالطريق القضائى ، ولعمرك ان هذا الموضوع ذاته هو مايجب حله فى حالة التدخل السكياسى (الدبلوماسى)

ولقد دلت التجربة على أن المسألة ليست خاصة بالحكومات وحدها ، وانما هناك أيضا الخبراء الفنيون الذين يعينون لدرس الموضوع وتمحيصه كى يضعوا خطة الدفع، وليبينوا الاجراءات المختلفة التى يجب اتخاذها لتنفيذ خطة الدفع ، الامر الذى يؤدى الى رقابة دولية قد تكون رحيمة وقد تكون قاسية على أموال الدولة المدينة ، ولقد قام أمثال هذه الرقابة قبل الحرب العظمى ، وهناك رقابات أخرى أبعد مدى وأهمية قد فرضت بعد الحرب ، ونتائج هذه الرقابة جميعا بالنسبة للدائن والمدين قد أدت الى ضمان بقاء النظرية بقاء أفضى الى قيام سلسلة من القواعد الفنية الانشائية التى تضمن تطبيق القاعدة المبدئية القائلة بوجوب دفع الدول لما عليها من ديون واحترام هذه القاعدة .

على أن فى هذه النظرية نوعا من إجراءات التصفية فى التفاليس العامة ينتقص الحرية المالية للدولة المدينة بعض الانتقاص (راجع كتاب السير جون فيشر وليامز John Fisher WilliaMs — القانون الدولى والمالية الدولية International law and international obligations arising from contract dans la Bibliothèca Visseriana جزء ٢ ص ١ ـ ٨٥ .وأندريا ديس المراقبة المالية فى مجموعة دراسات أكاديمية القانون الدولى بالهاى سنة ١٩٢٤ جزء ٤ ص ٥ ـ ١٠٨ ودوبوى ص ٢٧٠ وما بعدها .)

تعريف الرقابة المالية الدولية

ان شأن الرقابة المالية الدولية كشأن الحماية ، فهناك حمايات لاحماية ، كما أن هناك رقابات لا رقابة ، ولذلك كان من الصعب تعريفها تعريفا دقيقا . ولكن « ليبر »

Lepaut الكاتب النمسوى المعروف عرف الرقابة المالية الدولية فى اليونان « ص ٩٩٢ » من مؤلفه القانون الدولى المالى Le droit international financier بما يأتى

« الرقابة المالية هى التى تقوم بها جماعة من الدول لحماية مصالح رعاياها ـ أفراداً أو مصارف ـ بصفتهم دائنين للدولة موضوع الرقابة ، على أن ترمى هذه الرقابة الى الوقاية من أعمال ادارة مالية سيئة تجعل الضرر يحيق بهم » .

ويستخلص من هذا التعريف

(ا) ان الرقابة تقوم بها الدول ، وفى الواقع انهـا مقصورة على بعض الدول العظمى ذات المطامع السياسية ، أما فى أمريكا فانها خاصة بالولايات المتحدة وحدها وتتم سواء بالممثلين الرسميين أو بممثلى رعاياها الدائنين .

(ب) أن للرقابة صفة الدوام ، وبهذا تمتاز عن التدخل الدولى الذى يرمى الى تسوية دين معين كديون تركيا « للوراندو ـ توبينى »

(ج) أن يكون إجراء الرقابة باسم أفراد يدينون الدولة

ان دين الدولة لدولة أخرى يجب أن يكون من صنف خاص ، وذلك لاسباب نظرية وأخرى عملية .

أما الناحية النظرية فلأن هذه الديون كما لاحظ « السير فيشر ويليامز » لا تخرج عن انها تعهد يدخل بلا نزاع فى دائرة القانون الدولى العام ، على عكس الحالة فى ديون الافراد ، فان القانون الدولى لا يتدخل فى شأنها ، إلا اذا دافعت دولة الدائنين بنفسها عن قضية رعاياها بالطرق الدبلوماسية لدى الدولة المدينة، ولما كان النزاع الخاص بدين دولة عند دولة أخرى يدخل فى القانون الدولى فان حق التدخل يكون لا نزاع فيه رغم اعتراض كثير من الشراح عليه .

وأما من الناحية العملية

(ا) فلأن الدولة الدائنة تسترشد بمصالحها الخاصة وحدها لتعرف هل لهـا أو ليس لها أن تتـدخل ، بينما لا تراعى فيما يختص بديون الافراد إلا مصلحة رعاياها ونتائج الضغط الذى تستخدمه ضد الدولة المدينة

(ب) وأما فيما يتعلق بقرار مؤتمر الهاى واتفاقية١٨ أكتوبرسنة ١٩٠٧ فالامر مقصور على الديون المتعلقة بالافراد . ومقدمة الاتفاقية واضحة بالنسبة للموضوع . وبناء على ذلك يكون على الدولة التى تدين دولة أخرى ألا تلجأ الى القوة المسلحة دون أن تلزم بداءة ذى بدء بالالتجاء إلى التحكيم . فالمادة الثانية من الاتفاقية تقول: « كل التجاء الى القوة محظور قبل قرار التحكيم سواء أكان الدين عاما أم كان الدين مترتباً على عقد أمضى مع أهالى بلد آخر وطالبت به حكومة ذلك البلد »

ان الديون التى تقرضها دولة لدولة والتى عرفتها العصور القديمة والعصور الوسطى حتى حروب نابليون قد تلاشت فى القرن التاسع عشر ، ولذلك رأينا الدولة التى تريد مساعدة دولة أخرى لا تقرضها مباشرة وانما تتعهد بضمان القرض « كما حصل ذلك بمناسبة « اتفاقية لندرا الرقيمة ١٨ مارس سنة ١٨٨٥ » التى عقدت لضمان قرض قدره ٩ ملايين من الجنيهات لمصر بعد ان توقف نوبار باشا عن الدفع فى ١٨ سبتمبر سنة ١٨٨٤ وأعلن مندوبى صندوق الدين عجز الميزانية بمبلغ ٣٣ الف جنيه وأصدر مرسوما نشرته الوقائع المصرية فى نفس اليوم جاء فيه أن الايرادات التى قرر قانون التصفية تخصيصها لدفع الديون لن تدفع لصندوق الدين ومن الواجب تسليمها لوزارة المالية الخ الخ

ولكن الديون بين دولة وأخرى عادت الى الظهور بمناسبة الحرب العظمى ، ولذلك حقت الاشارة الى فارق جديد بين الرقابات

لقد ابان المسيو « ليبير » (Lieperi) هذا الفارق بين الرقابات على الديون العامة وبين الاشراف على الادارة المالية التى لا تترتب على العناية بحماية مصالح الدائنين ، بل تجىء نتيجة اعتبارات سياسية داخلية أوخارجية .

فقبل سنة ١٩١٠ كان فى الامكان الاشارة الى حالات عديدة من الاشراف المالى حيث وجد هذا النظام على الخصوص فى هذه الجهات :

(١) الولايات ذات الشكل العهدى (Etats fédératifs) حيث تقوم الادارة المركزية بالاشراف المالى توصلا للوحدة الادارية

(ب) بعض الاقاليم المستقلة ذاتياً كالرومالى الشرقية وكريت حيث كان للدولة

المتبوعة حق فى تقاضى الجزية

(ج) بعض حالات استثنائية يترتب فيها الاشراف المالى على اعتبارات سياسية ، كما كان الشأن بالنسبة للرقابة الثنائية وتعيين مستشار انجليزى بوزارة المالية المصرية .

ويدخل فى هذه الاحوال الرقابة المنصوص عليها فى معاهدة (٢٢) أغسطس سنة ١٩٠٤ التى عينت اليابان بمقتضاها مستشاراً مالياً فى كوريا . والرقابة التى أنشأتها الدول فى مقدونيا سنة ١٩٠٥ وألغيت بسرعة بعد تغلب تركيا الفتاة واستيلاء جمعية الاتحاد والترقى على الحكم سنة ١٩٠٨

على ان جميع هذه النظم قد ألغيت وزالت بزوال الدول العهدية والاقاليم المستقلة ذاتياً . ولكن على الرغم من ذلك فاننا قد شاهدنا فى سنة ١٩٢٠ نظاما يولد جديداً ، وهو نظام قائم على تدخل عصبة الامم ، وقد لاحظ البعض شدة هذا الضرب من الرقابة المالية ،لان التدخل الذى يقتضيه هذا النظام لا يقتصر على بعض ايرادات رصدت لدفع الديون واستهلاكها ، بل يمتد الى توظيف القرض المضمون (كما هو شأن القرض اليونانى الخاص باللاجئين) بل فوق ذلك يتناول رقابة مصروفات الدولة كما هو الواقع فى النمسا ، ولكن البعض الآخر يرى ان هذا التدخل تخفيف لعبء الرقابة ورقى الى حد ما .

نيات التدخل

١ ـ ان الرقابة المالية لا مرمى لها اصلا الا مصلحة الدائنين ، فاذا كانت الدولة المدينة تستفيد من هذه الرقابة فهى تستفيد من طريق غير مباشر ، أما تدخل عصبة الامم فعلى النقيض من ذلك لا غرض منه الا مصلحة الدول المدينة . وهو تدخل لا يتم الا بناء على طلب الدول المدينة وفى سبيل عقد قرض فى المستقبل ، ولذلك أطلق على هذا التدخل اسم تبادل العون الدولى Entr ' aide internationale

٢ ـ ان التدخل لا تقوم به الدول الكبرى وحدها

وهذا ضمان للاستقلال السياسى للبلد ، لان التظلم من اعمال الدول ليس له أى

صدى ، ولـكن التظلم لعصبة الامم قد يحتمل أن يكون له صدى فى مثل هذه المسائل .

وفى هذا التدخل ضمان لمصالح الدائنين الذين تتم على حسابهم فى أغلب الاحيان جميع التسويات السياسية .

٣ ـ ان رقابة العصبة وان كانت فى ظاهرها قاسية فانها بالنسبة للدولة المعتبرة عضواً فى جماعة الدول ضئيلة ، اذا لم تـكن منعدمة الاثر كما يقول البعض ، وذلك نظراً لان انتقال بعض الحقوق قد قبلته الدول ذات الشأن بنفسها عندما استدعت عصبة الامم لمعاونتها فى حرية واختيار . ومثل هذا العمل هو عمل من أعمال السادة بذاته « راجع مقال زيمرمان (Zemmerman) فى مجلة باريس (R . de Paris) الصادرة بتاريخ أول ابريل سنة ١٩٢٤ تحت عنوان نهوض النمسا المالى Le Relèvement Financier de l ' Autriche

٤ ـ ان الاسباب الثلاثة السابقة لا تصبغ تدخل عصبة الامم بصبغة تثير احساس الدولة المدينة أو تجرح عزتها القومية . ولقد أشار المسيو زيمرمان فى مقاله الى ان سلطة الحكومة النمسوية التى نادت عصبة الامم للاخذ بناصرها قد ازدادت وشوكتها تدعمت على عكس انشاء المراقبة المالية فى مصر فانها ادت الى ثورة وخلع خديو كما أدى انشاء هذه الرقابة فى بلاد اليونان الى اسقاط وزارة « راليس » التى أمضت سنة ١٨٩٧ مقدمات الصلح فى الاستانة

ومع ذلك وعلى رغم الفوارق التى بين هذه النظم فان بين النوعين تشابهاً جوهريا . ففى الحالتين لا يعول الدائن على الثقة بالمدين وانما يعول على سلطة ثالثة تكل اليها الدولة المدينة أمر ادارة بعض مواردها ، أو الاشراف عليها ، وقد تسمح لها أحيانا بشىء من الرقابة على مصروفاتها .

كيف نشأت فكرة الرقابة

ان المدهش فى هذا النظام أنه حديث التطبيق ، فهو اذن ليس نتيجة طبيعية للغرض الخارجى .

ان القرض الخارجى يرجع عهده الى الحقب الاولى من التاريخ الاغريقى (راجع تاريخ المالية اليونانية لاندرية اندريادس Histoire des finances Grecques

ولقد أخذت نظريته عناية ماخلال فترة من العصر الروماني اذ لعب الماليون دوراً سياسيا هاما خلال زمن قصير ، ولكن دكتاتورية «قيصر» حظرت على الرومانيين أن يقرضوا أموالهم خارج ايطاليا كى لا يرتفع سعر الفائدة فى الداخل ، ولما جاء عهد «أغسطس» قضى قضاء نهائيا على المرابين حيث اختفوا من الميدان . واذا أردنا أن نعلم نتيجة أعمال المرابين فقد حق علينا أن نقول مع المؤرخين أن روما أكرهت Ariovarsane « اريوفارزان» ملك Cappadoce « كابادوس » على أن يدفع دينه « لبومى » . وكذلك أكرهت سكان (سلامين) بقبرص على أن يدفعوا لبروتس رءوس الاموال التى قدمها لهم ذلك « الرجل الشريف » بسعر متواضع هو ٤٨ فى المائة .

ولكن الاهم من هذا وذاك أننا نرى فى التاريخ ان ذلك العهد قدشهد تدخلا دولياً أفضى الى نوع من الرقابة أخفى بين طياته حماية . فقد حدث أن ماليا رومانياً يدعى (رابيريوس بورتوموس) Rabirius Porthumus أقرض بطليموس الثالث عشر المسمى « افيت » L'Aviète . وهو ملك طرده رعاياه . فحصل ذلك المالى من حاكم سوريا الرومانى على العون الضرورى لاعادة ذلك الملك الى عرشه . فلما تم ذلك الامر عين (رابيريوس) وزيرا للمالية المصرية ، وفازت روما بايجاد حامية عسكرية بالاسكندرية ، وكان هذا الامر بدء الاحتلال الرومانى. وكذلك كان الامر سنة ١٨٧٩ حيث عهد بوزارة المالية الى المستر ولسن الانجليزى الجنسية وتم الاحتلال الانجيزى بعد فرض الرقابة على مصر فى سنة ١٨٨٠ بمدة يسيرة. ولكن التاريخ حلقة مفرغة .

على أنه اذا كانت هذه الرقابة لم تستمر طويلا فى العهد الرومانى ، وكانت قد اختفت فى بدء عصر «أغسطس» فانها عادت للظهور فى فترات متلاحقة فى القرن الرابع عشر والخامس عشر والسادس عشر ، ثم صارت بعدئذ ظاهرة يومية للحياة المالية فى القرن التاسع عشر . فقد كان عدد الافلاس اليومى بنسبة عدد القروض تقريبا ؛ ومع ذلك فاذا نحن استثنينا بعض تدخلات قام بها الرومان على النحو السابق بيانه ، فاننا لا نجد الرقابة المالية قد ولدت إلا فى سنة ١٨٧٠ حيث فرضت على تونس لاول مرة

وهذا فضلا عن تفاليس عهد الاحياء Renaissance كان لها رد فعل أشدمما يقع في أيامنا الحاضرة . فافلاس ادوارد الثالث ملك انجلترا (سنة ١٣٢٩) أدى الى خراب آل باردي و بيروزى فى ايطاليا ، وهم الذين اقترض منهم ملك انجلترا مبلغ ٢٨ مليون فرنك ، ثم قلب هذا الافلاس العالم المالى فى ايطاليا رأسا على عقب كما قلبه الافلاس الفلورنسى سنة ١٤٩٠ . وفى منتصف القرن السادس عشر انتهى أمر البيوتات المالية الالمانية المتينة الى الخراب بسبب التفاليس التى تعددت فى اسبانيا سنة ١٥٥٧ وسنة ١٥٧٥ وسنة ١٥٩٦ وسنة ١٦٠٧ وسنة ١٦٢٧ وافلاس فرنسا فى سنة ١٥٦٠ والبرتغال سنة ١٥٦٠ . ولقد قال المسيو مان Manned فى (ص٤٠) من كتابه تفالس الدول Staatabankrotte - Berlin 1922 أن هـذه التفاليس قد كلفت البيوتات المالية ٢٠٠ مليون مارك بينما انتاج المعادن الكريمة بين سنة ١٥٢١ وسنة ١٥٦٠ قد بلغ ١١٥ مليون مارك (راجع تاريخ بنك انجلترا لا ندرياس)

ان هذه الكوارث تفصح عن سبب ندرة القروض الخارجية التى عقدت خلال القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر . ولكن هذه القروض الخارجية قد عادت سيرتها الاولى فى بداية القرن التاسع عشر واقترنت بتفاليس عديدة ومختلفه نرى من العبث محاولة احصائها أو تقدير قيمتها بدقة . وكل ما يمكن أن يقال بصدد هذا هو انها استنفدت بل ابتلعت أموالا ضخمة ، ومع هذا فان ثلاثة أرباع ذلك القرن قد انقضت دون أن تثار مسألة الرقابة المالية الدولية

لقد بدأت هذه الرقابة فى تونس حول سنة ١٨٧٠ ثم دخلت مصر وتركيا بعد عشر سنوات ولقد كان هذا الحادث استثنائيا . ولكن نظام الامتيازات فى البلاد الاسلامية برره كما قال المسيو «أندريه اندرياديس» أستاذ القانون المالى فى أثينا ومندوب اليونان فى مؤتمر الدانوب وممثل اليونان فى عصبة الامم سنتى ١٩٢٣ و ١٩٢٤

ولكن مبدأ عدم التدخل فى البلاد المسيحية قد بقى القاعدة كما قال ذلك الاستاذ فالى سنة ١٨٩٠ اكتفت الدول بان تتوجه الى البرتغال واليونان والصرب باحتجاجاتها الدبلوماسية ولكن هذه الخطة لم تدم طويلا ، حيث تسلط على دول البلقان نوع من الرقابة المالية فى أشكال مختلفة جدا ، ولم ينج منها غير رومانيا الغنية ، والجبل الاسود الفقير لدرجة لايحتمل معها أى دين

ثم اجتازت الرقابة المحيط الاطلسى ونزلت فى سنة ١٩٠٥ ضيفا ثقيلا على «سان دومنج» ، ومن هناك بلغت «نيكاراجوا» و«هوندوراس» . وفى خلال ذلك كان من الطبيعى أن نرى الرقابة قد عششت فى «مراكش» وباضت وأفرخت

ولكن رغماً من أن أية دولة من الدول العظمى لم تخضع لهذا النظام ، ورغما من أن جميع الدول المسيحية التى طبق عليها نظام الرقابة قد قبلته منذ عهد قريب ، إلا أنه فقد صفته الاستثنائية .

ولقياس الطريق التى قطعها هذا النظام يكفى أن نقارن بين البروتوكول (رقم ١٨) الذى أرفق بمعاهدة برلين وأشارت فيه الدول على تركيا بأن تتفق مع دائنيها وبين المادة الاولى من مقدمة صلح سنة ١٨٩٧ التى فرضت على اليونان رقابة مالية دبلوماسية بعد معاهدة برلين بتسع عشر سنة

على أن مؤتمر الهاى الذى انعقد سنة ١٩٠٧ جاء بمرحلة جديدة حاسمة فى سبيل الرقابة المالية الدولية فانلق اذاً نظرة على اتفاقية ١٨ اكتوبر سنة ١٩٠٧ لنعلم أهمية الموضوع ، ولا سيما بعد الرجوع الى مجموعة أحكام المحكمين الدولية للاستاذين ده لابراديل وبوليتيس رئيس الجمعية العمومية لعصبة الامم فى انعقادها السابق للأخير «جزء ٢ ص ٥٥١ طبعة سنة ١٩٢٤»

ان الالتجاء الى القوة كما يتضح من المادة الاولى قد قبلته الدول مبدئيا رغما من اعتراض أغلب الفقهاء على ذلك ، وانما علق على شرط رفض التحكيم .

وأما المادة الثانية فاهميتها أعظم ، حيث تقول :

« يبين قرار التحكيم صحة الشكوى وقيمة الدين ومدة الدفع وطريقته» ولكن المسيو «ده لابراديل» والمسيو «بوليتيس» يقولان فى كتابهما السابق « ولا يقتصر قرار المحكمين على صحة الشكوى وانما يذهب الى تعيين الحالة المالية للمدينى وأهليته والزمن الذى يستطيع فيه الوفاء . ومهمة كهذه دقيقة بنوع خاص . لان من الصعب بوجه خاص كما لاحظ المسيو «دراجو» فى مؤتمر السلام تحديد الحالة المالية لبلد مدين وبيان ملاءته دون التدخل فى أعماق ادارتها التى ترتبط ارتباطا وثيقاً باخص أسرار

النظام السياسى والاجتماعى للامة (راجع أعمال ووثائق مؤتمر السلام الثانى ج٢ ص١٩

Actes et documents de le 2 me conférence II , 19 .

ولقد أضاف الاستاذ «أندريه أندرياديس» الى هذه الاعتبارات التى أدلى بها الاستاذان العظيمان فى القانون الدولى قوله : «اذا كان الاصطلاحان «الزمن وطريقة الدفع» ويمكن أن يكونا لمصلحة المدين فمن الضرورى أن يتطلبا ضمانات فى شكل ما من أشكال مراقبة الدائن

ان هذه النظم ، نظم المراقبة المالية الدولية ، لم تكن تعرف الى ماقبل سنة ١٨٩٠ الا فى الدول الاسلامية ومنذ ذلك الحين دخلت الدول المسيحية الاوروبية والامريكية الصغيرة . ولكن من الممكن أن تصاب بها الدول الكبرى بناء على نص اتفاقية الهاى ، ولذلك فان كثيراً من الدول قد رفضت توقيع تلك الاتفاقية .

ولما كان المقام مقام اتعاظ بالواقع فى الامم التى استطاعت التخلص من الرقابة المالية الدولية ، أو تخفيف حمل ديونها العامة العادية دون الحربية ، فقد وجب علينا أن نقصر الكلام هنا على ماوقع فى تركيا وبلغاريا وصربيا واليونان .

فى تركيا

عقدت تركيا فيما بين سنة ١٨٥٤ وسنة ١٨٧٥ أربعة عشر قرضا أغلبها خارجية . ولقد بلغت قيمتها الاسمية ٥٠٠ر٥٧٦ر٢٩٧ر٥ فرنك ولكن المبلغ الذى دخل الخزينة التركية لم يزد عن ٧١ر٨٨٤ر١٨٠ر٣ فرنكا . ولذلك فان سعر الارباح ارتفع من ٣و٦ فى المائة الى ٧ و١٢ فى المائة فحقت كلمة Challemel-Lacourt «شاليمل لاكور» «ان لكل بلد بنكيره الجدير به» !

لقد قلت الثقة بتركيا ، ولذلك تقدمت انجلترا منذ سنة ١٨٥٩ باقتراح يقضى برقابة مالية . ولما جاءت سنة ١٨٧٤ كانت ثلاثة أرباع الايرادات تبتلعها ادارة الديون وكان الافلاس قاب قوسين ، ولكن العمى تسلط على أصحاب المصارف حتى لقد كنت ترى فى سنة ١٨٧٤ أن القرض العثمانى قد غطى ثلاث مرات رغما من أنه

طرح فى الاسـواق الماليـة دون أية ضمانة على نقيض الديون الاخرى التى ضمنتهـا بعض الايرادات

من سنة ٨٧٥ الى ٨٨١٠

من الافلاس الى الرقابة

كان مطلوب ادارة الديون العثمانية السنوى فى سنة ١٨٧٥ هو ٣١٨ر٠٠٠ر٠٠٠ فرنك وكانت ايرادات الدولة ٥٧٠ مليون فرنك، ولذلك كان الافلاس لامعدى عنه . ولقد أخذ هذا الافلاس فى بدايته صورة قرض لتوحيـد رؤوس أموال القروض، وهذه طريقة لجأت اليها الجمهورية الفضية واليونان بعد خمس عشرة سنة . ولـكنها مع ذلك كانت طريقة تجىء دائما علامة سابقة للافلاس أوعرضا من أعراض الافلاس فالدولة التى تلجأ اليها لا تتأخر خطوة الى الوراء الا استعداداً للوثبة فى الهاوية ... وهذا ماحصل لتركيا التى أوقفت دفع الـكوبونات وقفـا تاما عوضا عن انقـاص قيمتها .

ولقـد نص البروتوكول رقم (١٨) من معـاهدة برلين قوله : « ترى الدول الممثلة فى المؤتمر أن تنصح للباب العالى بأن ينشىء لجنة مالية مؤلفـة من اخصـائين تعينهم حكوماتهم ويعهد اليهم بفحص شكايات حملة قراطيس الدين العثمانى. واقتراح أفضل الوسائل الموصلة الى منح الترضيات الملائمة مع مراعاة الحـالة الماليـة للبـاب العالى . »

ولـكن تركيا تمكنت من الاتفاق المباشر مع الدائنين فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٨٧٩ وتم ذلك دون تدخل الدول وصدرت الارادة السنة المسماة « ارادة محرم (مرسوم ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٠) فـكانت هذه الارادة هى الدستور المـالى لتركيـا خلال بعض الزمن

من سنة ١٨٨٠ الى سنة ١٩٠٨

١ — الاقتصاد وتطور المراقبة

لقد رمت « ارادة محرم » الى أن ترضى الدائنين كما يقضى بذلك نص معاهدة برلين مع مراعاة حالة المدين ، فارضاء للدائنين أنشأت تركيا مجلساً أسمته مجلس الدين العثمانى كان فيه للدائنين ممثلون كما كان للاتراك الذين يحملون قراطيس الدين العثمانى ممثلون أيضا ، وفى حالة الخلاف تتفق الحكومة العثمانية على تعيين محكم لفضه ، دون تعيين وسيلة لتنفيذ هذا الشرط ، وبهذه الطريقة لم يكن التدخل ذا صبغة سياسية ، غير أن ممثلى حملة القراطيس العثمانية من الاجانب كانوا يعينون من قبل حكومات الدول العظمي الخمس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

٢ — الضمانة

وقد أرصدت ايرادات معينة ضمانة لهذه القروض ولا محل لذكرها أو تفصيلها هنا

٣ — اختصاص مجلس الدين العثمانى

وكان اختصاص مجلس الدين العثمانى واسعاً بالنسبة لهذه الايرادات حيث كان يديرها ويراقبها . وقد حصلت تركيا مقابل ذلك على:

١ — انقاص قيمة الدين الى المبلغ المتحصل منها عند الاكتتاب، وبذلك هبط الدين الى نصف مقداره الاصلى ، وقد زيد هذا القدر ١٠ فى المائة مقابل الارباح من سنة ١٨٧٥ الى سنة ١٨٨١

٢ — جعل الاستهلاك بقيمة أقل من القيمة الاسمية الجديدة لسند الدين

٣ — جعل سعر الربح ١ فى المائة وهذا مايساوى ٥٥ ونصف فى المائة تقريباً من رأس المال القديم . مع جواز ارتفاع هذا السعر الى ٤ فى المائة، ولكنه لم يرتفع الى أكثر من ١ وربع فى المائة . وفى سنة ١٩٠٣ اتفق الدائنون مع الباب العالى على ما يأتى:

(١) انقاص الدين الى ٤٢ فى المائة من رأس مال القروض وفاق تحديد سنة ١٨٨٠ . وهذا الدين كان ٥٦ فى المائة من الدين الاصلى .

(٢) اطلق على هذا الدين الجديد اسم الدين الموحد . وتحددت فائدته باربعة فى الماية أى بأقل من ٢ ٪ من الدين الاصلى . وتحدد الاستهلاك بنسبة ٥ر٧٥ ٪

(٣) اذا زادت الايرادات التى خصصت لاستهلاك الدين عن المبلغ المحدد يدخل خزينة الدولة ٧٥ ٪ من الزيادة وتدفع ٢٥ فى الماية فى الاستهلاك

من سنة ١٩٠٨ الى سنة ١٩١٤

ولما استولت جمعية الاتحاد والترقى على الحكم وجدت أن قيام مجلس الدين العثمانى فى الدولة افتئاتا على السيادة التركية فقضت عليه ، وعقدت قروضا خارجية رغم ارادة هذه الرقابة الدولية ، ورغم مقاومة فرنسا على الخصوص

من سنة ١٩١٤ الى الان

دخلت تركيا الحرب وأعلنت توقفها عن دفع كوبونات الدين لرعايا الاعداء . وكان التوقف بنسبة ٧٥ ٪ وبعد الهدنة لاح للدائنين أن الدين العثمانى عاد كما كان ، ولقد كان من أمر معاهدة سيفر أن خولت حملة سندات الدين العثمانى جميع الضمانات الممكنة (٢٥ يوليه سنة ١٩٢٠) . فتمكن مجلس الدين العثمانى من أن يدفع قسطا قوامه ٢٥ ٪ من كوبونات سنة ١٩١٥ الى سنة ١٩١٩ . و ٧٥ فى الماية من كوبونات سنة ١٩٢٠ الى سنة ١٩٢٢ . ولكن جميع الضمانات انتزعت من أيدى مجلس الدين العثمانى بعد تلك السنة ، إلا فى المناطق التى كانت تحت الادارة اليونانية يومئذ .

وفى سنة ١٩٢٣ الغى الاتراك وكالات الديون فى منطقة شطالجة . ثم اتخذوا فى الاستانة اجراءات انقصت الايرادات الضامنة لسداد الديون . وفى ٢٥ ابريل سنة ١٩٢٤ استولى الاتراك على بعض ايرادات كان مجلس الدين العثماني يستولى عليها فى العاصمة .

تلك كانت الوقائع فلننظر الى الموضوع من الوجهة القانونية .

وجهة نظر الحلفاء

رأى الحلفاء ومجلس الدين العثمانى أن يدفنوا مسألة الايرادات التى رصدت على سداد القروض من سنة ١٨٨٢ الى ١٩١٤ ، ولكنهم أصروا على استيفاء الايرادات المتنازل عنها مقابل الديون ، لانهم رأوا أن هذه الايرادات ملك لحملة السندات ، وقد أعطيت اليهم مقابل انقاص الديون الاصلية سنة ١٨٨١ بنسبة ٤٤ فى المائة و٥٨ فى المائة من الباقى فى سنة ١٩٠٣ .

وجهة نظر الاتراك

لقد بحث الاتراك طبيعة دكريتو محرم (٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٠) ، وقالوا ان ارادة الهميونية الصادرة فى ذلك التاريخ قد صدرت بناء على حركة خاصة من قبل سلطان تركيا ، أى بناء على محض إرادته الذاتية دون تدخل للامة ودون قبولها ، فهى إذن قابلة للالغاء . فكان رد الدائنين أن الدكريتو المذكور لم يصدر من تلقاء نفس السلطان ، لان السلطان لم يعمل إلا ان عقد صلحا (كونكوردانو) . وفضلا عن هذا فان هذه الارادة السلطانية قد اصطبغت بصبغة دولية ، بما أن دكريتو محرم ودكريتو توحيد الدين فى سنة ١٩٠٣ قد بلغا للدول فأقرتهما .

ولكن رغما من كل شىء فان فقهاء القانون الدولى رأوا أن من الممكن الدفاع عن نظرية الحركة الخاصة (Pro-motu) mouvement propre . (الارادة الذاتية للسلطان) غير أن الاتراك لم يتمسكوا بها . واحتجوا بعملة الدفع . فبعد ان صرحوا بقبول الاحتفاظ بدكريتو محرم فى مؤتمر لوزان عادوا وتمسكوا باختيار عملة الدفع .

ولقد ظن البعض فى بداية الرأى أن الاتراك قد أرادوا بذلك أن يدفعوا ديونهم وفاق العملة القومية لكل دائن . ولكن الضربة كانت قوية بالنسبة لفرنسا حيث كان لها ٦٠ فى المائة من الدين التركى . غير أن الاتراك التجأوا بعدئذ إلى طريقة أخرى أكثر اضراراً بالدائنين إذ طلبوا :

١ — أن يدفعوا دينهم بالعملة التركية

٣ — أن يتم ذلك دون بحث قدرة تركيا على الدفع ، ودون الاتفاق مع الدائنين .

لم ترفض الدول ذلك ، لأن الجنيه التركى لم يكن يساوى غير ثمن قيمته الاسمية وكان من الممكن أن يهبط الى أقل من ذلك . فاذا تم الامر وفاق هذا الحل كان نصيب الدائنين نصف فى المائة من رأس مال الدين العثماني فى سنة ١٩٠٣ وهو سدس رأس مال الدين الاصلى .

وفى سنة ١٩٢٨ تم اتفاق باريس فهبطت قيمة الدين من ٢٨٥ مليون ليرة عثمانية ذهبا الى ١٨٨ أى بنقص ٩٧ مليون ليرة ذهبا .

وفى هذا العام تم الاتفاق على جعل الدين التركى ٣٥ مليون ليرة يستهلك منه سنويا ٧٠٠ الف ليرة لينتهى الدين بعد ٥٠ عاما

هذا ما تم فى تركيا على مجرى الزمن فلننتقل إدن الى مادفع فى بلغاريا

فى بلغاريا

من سنة ١٨٨٨ — ١٩٠٢

بدأت بلغاريا عقد قروضها ابتداء من سنة ١٨٨٨ حيث عقدت أول قرض فى فينا بسعر ٦ فى المائة وقد اكتتب فيه بالقيمة الاسمية فكان قدره ٥٠٠ر٧٧٧ر٤٦ فرنك ثم عقدت قرض سنة ١٨٨٩ بسعر ٦ فى المائة وقدره (٣٠) مليونا واكتتب فيه بسعر ٨٥و٧٧ فى المائة وقرض سنة ١٨٩٢ بسعر ٦ فى المائة رأسماله ٠٠٠ر٧٨٠ر١٤٢ فرنك صدر على ست دفع بسعر يتراوح بين ٨٣و٨٩ فى المائة

ولكن عجز المحصول والميزانية أدى الى أزمة مزعجة فبلغ الدين السائر ٠٠٠ر٤١٧ر٨٦ فرنك فى سنة ١٩٠٢ أي ما يعادل نصف الدين الاسمى الذى عقد لامد طويل . هذا خلاف الديون الخارجية الجديدة وقدرها ٦٧٧ر١٣٤ر٣٣ ليفا . فلم يسع بلغاريا ازاء هذا الموقف إلا أن تقدم على أن تعقد قرضا لتوحيد ديونها . ولكن

الامر لم يكن ميسوراً دون رقابة مالية دولية . وبعد محادثات ومجادلات عقيمة أذعنت بلغاريا الى قبول الإفتئات على سيادتها وتم فى ٧ يونيه سنة ١٩٠٢ تدخل الرقابة المالية الدولية فى شكل مبرقع ، ولقد هبطت تكاليف الدين من ٣٣٫١٣٤٫٦٧٧ فرنكا فى سنة ١٩٠٢ إلى ٢٦٫٣٩٧٫٢٥٢ فرنكا فى سنة ١٩٠٣

وفى سنة ١٩٠٤ اقترضت بلغاريا (١٠٠) مليون فرنك بفائدة ٥ فى المائة وصدر القرض بسعر ٨٢ فى المائة وفى سنة ١٩٠٧ اقترضت (١٤٥) مليونا بفائدة ٤ فى المائة وسعر ٨٥ فى المائة ثم حولت ديون سنة ١٨٨٨ وسنه ١٨٨٩ سعر ٦ فى المائة فتوفر عليها هذا التحويل ٢٫٣١٧٫٩٦٤ فرنكا

ولما استقلت بلغاريا سنة ١٩٠٨ ، واضطرت الدول الى الاذعان للامر الواقع رغما من انه قد جاء عملا منافيا للقانون وافتئاتا على معاهدة برلين ، حذت هذه الدولة الجديدة حذو متبوعها السابق . اذ اقتفت أثر تركيا الفتاة وحطمت قيود الخضوع للرقابة المالية الدولية التى أذلتها وأسقطت من كرامتها وأضعفت عزتها ، حيث أعلنت أنها لا تتقيد بأى رقابة مالية دولية بالنسبة للقروض التى تعقدها فى المستقبل، فكانت النتيجة ان أعرضت فرنسا عن أن تقدم لها قروضا جديدة .

ولقد حذت صربيا هذا الحذو وتمكنت من أن تقترض دون رقابة من دول الوسط فى ١٩٠٩ ولا سيما النمسا بعد ان أعرضت عنها فرنسا ونأت بجانبها وأبت إلا أن تبقى لها الرقابة المالية الدولية .

من سنة ١٩١٤ الى سنة ٩١٨

عقدت بلغاريا قرضا جسيما فى المانيا قبل دخول الحرب ، ولقد مونت حربا دامت ثلاث سنوات بقرض بلغ ٢٫٢٠٠ مليون مارك عقدته فى المانيا وبقروض أخري عقدتها بينها وبين رجال الصناعات الالمانية والنمسوية . ولكنها التزامات لا تكلف الخزينة البلغارية اليوم أى حمل . فالمانيا تنازلت عن ديونها لدول الحلفاء وهؤلاء أبرأوا بلغاريا .

وتفصيل ذلك أن الحلفاء فرضوا على بلغاريا غرامة حربية قوامها ٢٫٥٠٠ مليون

فرنك وكان دين بلغاريا لالمانيا يقرب من ٣٠٠٠ مليون مارك . وقد نجحت بلغاريا فى أن لا تدفع شيئا حتى ١٩٢٣، وفى ٩ فبراير سنة ١٩٢٢ أرسل مؤتمر السفراء إلى صوفيا مذكرة قال فيها انه « يدعو الحكومة البلغارية صراحة الى أن تغير خطة مقاومتها السلبية ،والا اتخذ وسائله التنفيذية » وبعد انقضاء عدة شهور فى تبادل المشورات والمشادات تم الاتفاق الذى أبرمه مجلس نواب بلغاريا فى ١٢ يوليه من السنة المذكورة ، وهو يقضى بشطر الدين الى شطرين الاول وقوامه (٥٠٠)مليون مارك يدفع أقساطا موزعة على ثلاثين سنة . أما الشطر الآخر وقدره مليارانفيسوى بعد سنة ١٩٥٥ ولكن المتعاقدين لم يجهلا أن معنى هذه التسوية هو الابراءالضمنى من الدين.

وأما مصاريف الاحتلال التى قدرتها ايطاليا لنفسها بمبلغ ١٢٥ مليونا وانجلترا بمبلغ ٢٢٥ مليونا ذهبا الخ فقد استقر الرأى على أن تكون ٢٥ مليونا ذهبا تدفع على عشر سنوات .

وأما ديون أصحاب المصانع الالمانية والنمسوية فانها سويت وسددت عند ماهبطت العملة الالمانية الى أدنى حد وصلت اليه .

وأما ديون فرنسا وهولندا البالغ قدرها ٧٥ مليونا والتى اقترضتها بلغاريا سنة ١٩١٢ وسنة ١٩١٣ فقد تقرر أن تدفع بسعر الفرنك ولذلك هبط المبلغ الى الثلث .

ولكن ماذا كان حظ دبون ١٩٠٢ و١٩٠٤ و١٩٠٧ ؟

ان هذا الموضوع يهم القانون الدولى بما ان الامر خاص بقروض خاضعة لرقابة دولية وكان الجزء التافه منها بين أيدى المحايدين.

واليك ما وقع :

كانت المراقبة المالية الدولية مؤلفة من مندوبي الدائنين بما فيهم ممثل البلغاريين حملة الاسهم . ولما اعلنت الحرب اقترح مندوب الدائنين أن يعهد بادارة الايرادات المخصصة لدفع الديون الى مدير الحسابات البلغارى فى المراقبة ، فقبل وزير المالية البلغارية هذا الاتفاق . ولكن حكومة بلغاريا وضعت يدها على هذه الايرادات بعد مضى ثلاثة اسابيع . وأصدر مجلس النواب البلغارى قانونا بالغاء الرقابة . وعهد

الى مفوضية هولندا تبليغ هذا القانون الى وزارة خارجية فرنسا . فردت حكومة فرنسا بان هذا الالغاء باطل ولا يسرى على المستقبل، اذ ليس فى مقدور طرف فى إتفاقية أن يلغيها وحده .

ولكن الواقع ان الرقابة بقيت ملغاة خلال الحرب ، واستمر المحايدون يتقاضون قيمة كوبوناتهم . اما كوبونات رعايا الاعداء فانها أدرجت امانات . وهذا مالاحظه مندوب الدائنين عندما وصل الى صوفيا مع الحملة بعد القاء بلغاريا السلاح ، ولذلك امكن ابرام اتفاق فى الحال ، وتعهدت بلغاريا أن تلتزم بدفع كوبونين بدل كوبون فى السنة . وكسبت أن يكون الدفع بالفرنك الفرنسى . فلم يكن لطريقة الدفع أهمية فى سنة ١٩١٨ . ولكن عندما هبط الفرنك ظهرت اهمية المكسب . وكان من امر الدفع بعدئذ ما قدمنا .

وكذلك كان الشأن فيما يتعلق بالرقابة والغائها فى صربيا اما اليونان فانها قبلت رقابة عصبة الدول مع الاستفادة من انقاص ارباح الديون . ولا داعى الى ايراد كل هذه التفاصيل ومن شاء مراجعتها فليستشر « اكاديمية القانون الدولى ـ مجموعة دراسات سنة ١٩٢٤ جزء رابع . محاضرة الاستاذ اندريا اندرياديس استاذ القانون المالى بأثينا »

الطبعة القانونية

لعقود القرض العام للدولة

بين دولة ودولة

أن حالة الدين القائم بين دولة وأخرى لا تهمنا فى هذا البحث ، لانها حالة ثانوية من ناحية، ولانها تؤدى نادراً الى تدخل دبلوماسى أومسلح من ناحية أخرى. والقاعدة فى هذه الحالة بوجه عام هى أن الدولة المدينة تدفع للدولة الدائنة مع اقتران الدفع بالاحتجاج اذا لوحظ أن الواجب يقضى عليها بالدفع ، إلا اذا أحيل الخلاف على محكمين كما يقضى بذلك العرف الدولى فى العصر الحالى .

بين دولة وأجانب

ولكن الامر يختلف عمليا عما تقدم إذا كان الموضوع خاصا بدين قائم بين دولة ورعايا دولة أخرى . وقد يكون هذا الدين مترتبا على تعويضات لاجانب لحقت بهم اضرار خلال اضطرابات أو ثورات . أو مترتبا على فعل غير مشروع قام به أحد رجال السلطة العامة . أو مترتبا على عدم الوفاء بالتزام جاء أثرا لعقد بينها وبين أجنبي عادى أو لقرض بصفة خاصة .

ومن أقوى قواعد القانون الدولى التى سلم بها الدول واعترفوا بها اعترافا تاما أن هذا الاجنبي الذى انعقد بينه وبين دولة التزام ما لا يستطيع على الفور من عدم الوفاء أن يسأل دولته المساعدة . وذلك بناء على القاعدة الدولية القائلة بأنه لا يجوز للاجنبي ان يطالب بمركز قانونى أفضل من مركز رعايا البلد المقيم فيه، لا اذا نص فى معاهدة على خلاف ذلك . فاذا وجدت فى دولة ، يريد الاجنبي مقاضاتها ، محاكم للفصل بين هذه الدولة ورعاياها فليس للاجنبي أن يلجأ الى عمل دبلوماسى الا فى حالة نكران العدالة وتجاوز حدودها . ولقد قامت اليوم ، فى جميع الدول تقريباً ، محاكم دائمة أو محاكم خاصة مختصة بالفصل فى الطلبات المترتبة على التزامات كالتى أبناها . واذا كانت الولايات المتحدة لا يمكن اعلانها امام المحاكم بناء على التعديل الدستورى الحادى عشر، فان للوطنيين الامريكيين ان يرفعوا امام محكمة المطالبات (La Cour des reclamations) قضاياهم المترتبة على عقود أبرمت بينهم وبين السلطة التنفيذية ولقد سلم للاجانب بوجه عام ان يرفعوا هذه القضايا بشرط ان يكون لرعايا الولايات المتحدة مثل هذا الحق فى بلاد هؤلاء الاجانب .

على ان هذه القاعدة ليست متبعة دائما عمليا لسوء الحظ . ولهذا يمكن أن نعذر المسيو « براديبه فوديريه » (Pradier - Fodéré) عندما قال فى كتابه (الوجيز فى القانون الدولى العام الاوروبى والامريكى جزء أول ص ٢٦٠) بصدد الاحوال التى تحمى فيها الدول الاوربية رعاياها الذين طلبوا تدخلها تحت ستار الافتئات على مصالحهم الخاصة حتى تتقاضى لهم تعويضات ما يأتى :

« ان تاريخ العلاقات التى ربطت بين جمهوريات امريكا الاسبانية وأوربا قد امتلأ بامثلة مستمرة من هذه الشكايات . وهذه الشكايات القائمة على مبررات لا قيمة لها غالبا ، وعلى الدوام مبالغ فيها مبالغة جسيمة ، تقدم عادة فى صورة تهديد ينم عن الالتجاء المحتمل الى القوة فى سبيل تحقيقها ، وبما ان هذه الشكايات تفرض على هذه الدول الضعيفة أكثر مما تفرض على دول قوية فانها تنتهى كلها الى تعويضات مالية تدفع دون بحث سابق فى عدالتها » .

وإذن يجب أن ننتقل الى الكلام عن طبيعة الالتزام المترتب على تعاقد دولة مع رعايا دولة أودول أخرى . مع العلم بان محاكم الدول التى تفصل فى عقود القروض قد ظلمت حملة سنداتها .

طبيعة العقود الدولية

يقضى علينا الموقف هنا أن لا نثير البحث فى موضوع مختلف فيه ونريد به حالة تغيير شكل الدولة أو الحكومة وأثر هذا التغيير فى التزاماتها . ولذلك نكتفى بأن نلفت الأنظار إلى مادوناه فى الباب الثالث من هذا الكتاب بصدد الحكومة الفعلية وإلى ماقاله فى هذا الصدد كل من جروسيوس Grotius جزء ٢ فصل ٩ فقرة ٨ وكالفو Calvo جزء أول فقرة ١٠١ Diéena وديينا فقرة ٣٨ وبوليتيس Politis فقرة ١٠٧ وبراديه فوديريه Pradier-Fodéré جزء أول رقم ١٦٢ وتستطيع أن تراجع ديينا وبوليتيس وفروند Freund للوقوف على حلول أحوال أخرى . وإذن ننتقل إلى طبيعة العقود

لقد وضع بعض مشاهير الكتاب نظرية تقضى بالتفرقة بين الأعمال المترتب عليها التزامات الدولة ، كالعقود الداخل ضمن القانون الخاص . حيث تكون الدولة طرفاً كأى فرد أمام أى فرد آخر وبين القروض العامة ، وهى أعمال ذات طبيعة خاصة . ولقد قال « دراجو Drago :«وأما فيما يتعلق بالالتزامات المترتبة على اتفاقيات محدودة دقيقة بين أحد رعايا بلد وحكومة أجنبية فيوجد بين طرفى المتعاقدين رابطة قانونية محدوده تماماً ، وواجبات متبادلة . جلية التعيين ، والحكومة تعمل فى هذه

الحالة كشخص قانونى له أن يأخذ على عاتقه بالوفاء بالالتزامات التى ترتبها الاتفاقية عليه »

فالحكومة لا تعمل فى الواقع والحالة هذه كولى امر ، ولكنها كطرف فى عقد متعدد الأطراف ، وتخضع بسبب هذه الصفة لقواعد القانون الخاص . وبناء عليه فان مزاياها على اعتبارها وحدة سياسية لا تكون قد مست بسوء ، ولا تكون قد انتقصت . إنها تعمل كشخص مدنى ، والأعمال التى تتمها بهذه الصفة لا أثر لها إلا من ناحية ما للخزانة العامة وما عليها » ويرى المسيو «دراجو» من جهة أخرى أن الالتزامات المترتبة على قرض « تكون نوعاً خاصاً من الالتزامات . ومن المستحيل خلطها بأى التزام آخر . فهذه القروض قد صدرت بناء على سلطة صاحب السيادة فى الدولة كالعملة بما أن خلقها يستلزم تصرفاً تشريعياً بها ، ولذلك فلا يكون لها من الطبيعة ما لعقود القانون الخاص إذ لا تقوم مقام التزام لمصلحة فرد خاص . »

هذه هى العلل التى ارتكن عليها أحد أنصار النظرية التى جعلت من القروض نوعاً خاصاً من العقود القانونية ، ولننتقل الآن إلى بيان طبيعتها الحقيقية دون أن نتدخل فى مناقشة الموضوع من ناحية كونه عقداً له مميزات القرض أو مميزات البيع.

إن الموضوع الهام الذى يعنينا حله هو معرفة ما إذا كان عقد كهذا عقد بين دولة ودائن خاص تابع لهذه الدولة أو غير تابع لها ، يخضع لقانون خاص أو لقانون آخر ، ذلك بأن شرح المسيو دراجو لا يمكن أن يكون مرضياً من هذه الناحية لأنه اكتفى بملاحظة أن هناك بعض اجراءات دولية ، دون أن يقول لنا شيئا عن طبيعة « عقد » ترتبت عليه التزامات يرى أنها لا تربط من وقعها ولا تلزمه .

وكذلك لا يمكن أن نستخلص المركز الاستثنائى للدولة ، كما فعل المسيو بوليتيس ، من أن الدولة لا يمكن مقاضاتها أمام المحاكم الاجنبية ، ذلك بأن هذا لا يفسر لنا طبيعة العقد المبرم بينها وبين دائنها ، وفى الحق أن لهذا الموضوع حلين لا ثالث لهما فأما أن نزعم أن الدولة التى تبرم « عقوداً » كهذه تنزل إلى ميدان الأعمال التجارية ، وإذن فهى تنزل عن مركزها السامى ، مركز صاحب السيادة فتظهر كما يظهر الفرد العادى ، وأما أن نسلم بأن الدولة هى دائما الشخصية العظمى القانونية ، الواحدة التى

لا تتجزأ . وبهذه المثابة لا يمكن شطرها إلى (ولى أمر سيد) وإلى (خزانة عامة)
وبناء على هذا لا يمكن أن ترتبط الدولة ارتباطاً وثيقاً إلى زمن أطول مما تريد .

لقد استمسك أنصار سيادة الدولة بأن إصدار القروض عمل من أعمال السيادة ولذلك كان لصاحب السيادة أن يتوقف عن دفع الديون أو يلغيها بعمل من أعمال السيادة إذا دعت الظروف إلى ذلك . وبين أنصار هذه النظرية « بار » Bar و« دراجو » و« بوليتيس » ، وإذن يرى الشراح أن يؤيدوا بناء على هذه الفكرة الرأى القائل بأن الدولة وإن عملت فى هذا الميدان عمل الفرد فانها لا تعقد عقداً بالمعنى الصحيح بل تتدخل ككائن اسمى لا يلتزم تلقاء الفرد إلا بعهود فاسدة زائفة، قيمتها أقل من وقتية ، ولا يبلغ معناها معنى الالتزام الطبيعى بما أنها تكون التزامات خاضعة بكلياتها وجزئياتها لارادة المدين

على أن هذه النظرية إذا كانت معقولة فيما له مساس برعايا الدولة المدينة فان البعض لا يعقلها بالنسبة للدائنين الأجانب الذين قد يعيشون خارج البلد المدين وإذن فلا يسرى عليهم نظامه القضائي ، ولكن هذه النظرية قد استمدت من القانون الرومانى الذى اعتبر الخزانة العامة شخصاً قانونياً منفصلا تمام الانفصال عن الدولة التى اعتمد على سلطانها المطلق لتكون غير خاضعة للقانون الخاص . أما حكمة انفصال الخزانة على هذا الوجه فهى استطاعة الافراد أن يتقاضوا حقوقهم من الدولة ، فاذا كان من غير الجائزة مقاضاة الدولة لهذا الاعتبار فليس الامر كذلك بالنسبة للخزانة العامة التى تعمد المشرع أن يدخل فكرة شخصيتها على القانون العام فى بعض الدول ولا سيما المانيا. على أن من المشرعين من أدخل فى القانون العام فكرة هامة تقضى بان فى وسع الدولة أيضاً أن تعقد مع الأفراد عقوداً ترتبط بها وتخضع بمقتضى هذا الارتباط للقانون الخاص، وهذه الفكرة قد جاءت نتيجة أصلية لفكرة شخصية الخزانة التى طبقتها المحاكم.

ولكن المهم عندنا الآن ليس هو معرفة أى القوانين تطبق ، هل هو القانون الخاص أو القانون الدولى اذا كان الامر له مساس بعلاقات خارج حدود الدولة . ولا هو وقوفنا أمام مدين معين ودائن غير معين . ولا أثر وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة فى هذه الاعتبارات على الرغم من أن البعض يرى ان للخزانة العامة

نشاطا مختلفا ومنفصلا عن نشاط الدولة ، وإنما المهم أن نعرف مصير عقد القرض الذى تبرمه الدولة .

لقد استند انصار عدم تعديل نصوص عقد القرض على نظريتين : إحداهما نظرية ادخلت فى منتصف القرن الماضى على القانون العام الالمانى ، وهى تلك التى أعلنت وجوب استمرار حياة الدولة على الدوام . وقضت بالجنوح الى الحيلولة دون أن تغير الدولة العقد الذى أبرمته أمس بقانون تسنه فى غدها .

وأما النظرية الثانية فهى تلك التى صدرت عن القانون الروماني العتيق ولم يسلم بها انصار القانون الوضعى لخطرها وعدم انطباقها على العصر الحاضر اذ تقضى بعجز الدولة عن أن تغير بطريق التشريع نصوص عقد سابق أبرمته مع أجنبي

ولكن هل فى الوسع التسليم بنظريات تجعل من التعاقد صخرة حديدية ؟ لا . وعلة ذلك أن الدولة التى تملك أن تغير دستور البلاد أو تعدله وهو على الاقل عقد قائم بينها وبين أمة فى وسعها أن تغير أو تعدل أو تلغى عقدا بقانون لا سيما وان تعديل عقد بقانون لا يمكن اعتباره ضد القانون ، بما أن قيام القرض بادى الرأى كان بناء على اجازة تشريعية وبما ان للدولة أن تعدل تشريعا بتشريع آخر اذا اقتضت الضرورات ذلك (راجع « ويارين » Wuarin -. Essaisur les esopruuts d ' Etats

لقد سلم ويارين بتعديل لاحق لنص التزام سابق بطريقين . طريق سن قانون تطبيقا للقاعدة القائلة « للقانون الافضلية على التعاقد » كما سلم أيضا بان يكون هذا التعديل بمرسوم اذا لم يسمح الدستور للسلطة التنفيذية اصدار مراسيم بقوانين خلال فترة مابين ادوار انعقاد البرلمان بشرط ان يسبق هذا التعديل اجازة تشريعية ضمن قانون سابق (راجع أيضا كوفمان **Kaufman** فى مجلة القانون الدولى والتشريع المقارن — سنة ١٨٩٠ ص ٥٦٦) . فقد جاء فيها : « فى وسع الدولة بما لها من سلطان تشريعى ان تستعيض عن القانون القائم بقانون آخر فى اى وقت ، وان تغلق ابواب العدالة فى وجه الديون التى فى ذمتها بموجب القانون او تخلق عقود لا تزال طرفا فيها . وفى الحق ان الفرد الذي يتعاقد مع دولة ذات سيادة يكتسب حقوقا ملزمة لهذه الدولة على اعتباره طرفا فى التعاقد مقابل تحمله بعض التزامات . كما انه عرضة

لاحتمال ان تنتزع منه الدولة ، قانوناو بطريق التشريع، ما اعطته له ، أو ما يجب ان تعطيه له قانونا بطريق الالزام التعاقدى » .

لقد تكلم « ويارين » فى ص ٢٤ بصدد تعاقد خليط قام بين شخصين نوعهما القانوني مختلف، أحدهما مرتبط بالالتزامات التى عقدها ، بينما الآخر قد بلغ منتهى القوة وله ان يحدد واجباته . وبهذه الطريقة وصل بنا هذا الفقيه الى نتيجة تشبه تلك التى وصل اليها « بار » و« دراجو » و« بوليتيس » الذين أيدوا أن للدولة المدينة أن تحرم دائنيها من حقوقه.

والآن ننتقل الى مايقوله هؤلاء الفقهاء الاعلام أنصار نظرية عقد القرض غير الملزم .

لقد عبر المسيو بوليتس عن رأيه فى ص ١٦ من رسالته « قروض الدولة فى القانون الدولى » دون أن يميز مع ذلك بين القروض الخارجية والداخلية بقوله . « ان عقد القرض ليس التزاما مدنيا بمعنى الكلمة بما ان الدولة المدينة ليس لها فحسب أن تفى به اذا شاءت . ولكن تفى به لان من الواجب عليها أن تبرأ منه ، واذنفهو فى الواقع التزام ذو طبيعة استثنائية وفذةنوعا ، انه دين شرف يجب على الدول أن تبرأ منه اذا أرادت ألا تلوث سمعتها ، وألا تقضى على الثقة بها ومن أجل هذا كان الاخلال بالوفاء بدين خارجى معتبرا عملا له من الطبيعة ما للغصب الصحيح ، فنحن لا نقول كما قال أحد المؤلفين (يقصد المسيوبوليتيس والمسيو بار) « إن من يتعاقد مع دولة يكون خاضعا لمشيئة هذه الدولة التى يكون لها أن تعدل تشريعها استبداديا وفى منجاة من العقاب » ، ثم أضاف المسيوبوليتيس الى ماتقدم قوله. « فاذا عدلت الدولة شروط التعاقد أو أهملت تنفيذ الالتزام كان هناك افتئاتا على حقوق المكتتبين الذين يكون فى وسعهم بقدر الامكان أن يجأروا بالشكوى ويطالبوا باحقاق العدل » .

ان الفكرة التى تضمنتهاهذه الفقرة تكشف عن فكرة أخرى . ذلك بان معنى امكان المكتتبين الجأر بالشكوى والمطالبة باحقاق العدل هو فرض وجود وسائل قانونية لمصلحتهم . ولكن هذه الفكرة قد ضيق المسيو بوليتيس الخناق

عليها عند ما أورد فى ص ٢٨٩ من رسالته السابقة ملاحظة أخري وهى : « اننا نرى أن العقد لا يمكن ان يكون له وسيلة تنفيذية غير فضيحة الدولة وتلويث سمعتها بعد اذ لا تفى بتعهداتها » .فسلاح الدائن هو اذن اشمئزاز الرأى العام العالمى وغضبه وسخطه . وقد لا يكون له من الناحية القانونية أى احتمال اكراه الدولة على الوفاء بتعهداتها .

ولقد جاء فى مذكرة جليلة الشأن عن مسألة فنزويله ضمن « مجموعة قرارات التحكيم الدولية جزء ٢ ص ٥٤٧ » قول المسيو ده لابراديل والمسيو بوليتيس : « ان الدين المترتب على عقد قرض هو دين اجبارى قانوناً كأى دين آخر . ولكن الصحيح أيضا ان هذا القرض وقد عقد لمصلحة عامة يجب ان يكون خاضعاً للشروط التى تفرضها الضرورات المالية والادارية فى الدولة المدينة ، فما دام هذا القرض قد تولد عن اجراءات تشريعية فمن الجائز ان ينقح عقد القرض باجراءات تشريعية أخرى »

فاذا كان المسيو بوليتيس قد تكلم عن دين شرف فان هذا صحيح فقط باعتبار ان شرف الدولة قد تعلق بالموضوع ، وان من الواجب ان يحول هذا الاعتبار دون أن تستبد الدولة بتعديل عقد القرض . ولكن من المستحيل قانونا أن نتكلم فى وقت واحد عن « عقد » وعن « سيادة الدولة » بما ان فكرة السيادة ذاتها لا تتفق وأى التزام للدولة يمكن ان يكون خاضعا للقانون الخاص أى لا تتفق وعقد قرض تبرمه الدولة بينها وبين اجنبي ليكون خاضعا للقانون الخاص .

ولكن اذا كان هذا العقد لا يخضع للقانون الخاص فلأى قانون يخضع ؟ إن الموضوع لا يمكن أن يكون خاضعاً للقانون الدولى لأن الدول وحدهم هم اطراف العقود الدولية . وكذلك ليس الموضوع من شئون القانون العام ، لان القانون العام لا ينطبق الا على علاقات الدولة برعاياها ، دون علاقات الدولة برعايا الدول الاخرى . ومما لا شك فيه انه لا يمكن التسليم ببقاء موضوع القروض خارجا عن أى نظام قانونى ، واذن فقد وجب أن نختار بين امرين : فاما أن يكون عقد القرض عقدا من طرف واحد ، وأما أن يكون من عقود القانون الخاص.

ولنكرر اذن القول بأن فى وسع الدولة إذا هى عقدت قرضا مع أفراد أن تعدل

نصوص هذا العقد بقانون لا حق لابرامه ، أو بواسطة وزير يصرح له القانون أو له مع هيئة أخرى يذكر اسمها فى صلب التصريح كما هو الشأن فى المانيا . ولكن اذا كان هذا صحيحا تلقاء رعايا الدولة المدينة ، فقد بقى علينا ان نحدد موقف الفرد الاجنبي إذا كان دائنا للدولة . واليك الحل الذى نصل اليه اذا نحن طبقنا المبادىء الصحيحة .

إن الرأى السائد بوجه عام فى موقف الاجنبى الدائن للدولة هو أنه لا يجوز أن يكون هناك أسباب تدعو الى أن يعامل الاجنبي معاملة أفضل من معاملة الوطنيين وإذن يجب ان نطبق الحكمة العظيمة التى تقضى بأنه لا يجوز للاجنبى أن يطالب مركزاً أفضل من مركز الوطنى فى البلد المقيم به فى حالة ما إذا لم توجد قاعدة ملزمة فى القانون الدولى العرفى أو الوضعى ، (راجع ستروب Strupp Theorie und Praxis des Volkerrechts-1925 ص ٣٦) وفى الوسع أن نؤيد هذا الحل بان اسهم القرض التى صدرت فى البلد المدين ذاته يمكن بحكم طبيعتها ان تصل بالتداول إلى ايدى الاجانب ، فهل هذا الانتقال الطارىء يؤدى الى تحسين المركز القانونى لمالك الاسهم ؟

ان الفقهاء والعلماء لا يرون أن يقيموا فرقا بين دائن أهلى ودائن أجنبى . وهذا رأى لا يحتاج الى تأييد بعد الذى تقدم ، ولكن إذا تعمدت دولة أن تهمل مصالح دائنيها وأن لا تهتم إلا بمصالحها فعدلت بطريقة استبدادية شروط عقد القرض فمن الجائز حيال هذه الواقعة أن يكون هناك سرف وتجاوز فى تطبيق القانون ، وهذا أهم عنصر من عناصر تكوين جريمة دولية . ولكننا إذا نحن استثنينا هذه الواقعة الخاصة التى يصعب قيام الدليل عليها فقد وجب أن نعلن مبدأ السيادة المطلقة للدولة فى هذا الصدد ، لاسيما وان المحاكم الوطنية فى أى دولة مقيدة بتطبيق القوانين ومن بينها القانون الذى عدل شروط القرض السابق على صدوره وسريانه .

وقصارى القول ان عقد القرض العام للدولة ليس من العقود المنصوص عليها فى القانون المدني ، وانما هو عقد من عقود القانون العام ، ولذلك فلا تسرى عليه ولا تحكمه إلا قواعد خاصة .

ان هذه الفكرة قد أيدها عظماء الفقهاء العصريين المختصين بتدريس القانون الدولى ، فاذا نحن اعتمدنا فى تأييد هذا الرأى فعلى أئمة القانون الدولى وثقاته .

لقد قال الاستاذان الجليلان ده لابراديل وبوليتيس فى مجموعة أحكام المحكمين الدولية جزء ٢ ص ٥٤٥ طبعة سنة ١٩٢٤ تعليقا على قضية قروض فنزويلا (١٥ نوفمبر سنة ١٨٩٦) ما يأتي :

« مما لاشك فيه ان القرض العام يولد علاقة قانونية بين المقرض والمقترض، فهو يخلق فيما بينهما علاقة الدائن بالمدين . ومن الواضح ان القرض العام يشمل منزلة خاصة بين مجموعة العقود التى تعقدها الدولة . فهو عملية من عمليات الثقة أجريت بناء على عمل من أعمال السيادة فى سبيل ضمان حياة البلد أو تسهيل أداء مصالحها العامة ولا يترتب على كون الدين حقيقيا ، ومما لا نزاع فيه ان من الواجب على المدين ان يبرأ منه تماما ؛ اللهم إلا إذا سمحت بذلك حالة الدولة المالية . ومهما حاول الانسان ان يغض الطرف عن خصائص الدين العام ليخضعه لنظام الديون العادية ، فليس فى الوسع ان نعامل الدولة العاجزة عن الدفع معاملة أشد من معاملة المدين العادى اذا سقط فى حالة إفلاس أو وقف موقف العاجز عن الدفع . ففى هذه الحالة كما فى تلك نرى العجز عن الدفع يفرض على الدائنين قبول مهلة أو الرضاء بتقاضى جزء من ديونهم فى نسبة إلى قدرة مواردهم . وهذا الأعتبار الاولى هو اعتبار مرن من شأنه أن يوفق بين المصالح المشروعة لحملة الاسهم ومصالح الدولة المدينة .

« ان الدين المترتب على قرض عام واجب الاداء قانونا ككل دين ، ولكن الامر الصحيح أيضا ان هذا الدين الذى عقد لمصلحة عامة يجب أن يكون خاضعا من ناحية الوفاء للشروط التى تفرضها الضرورات المالية والادارية للدولة المقترضة »

وهذه الفكرة ذاتها قد أفصح عنها قرار التحكيم الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩١١ فى الخلاف التركى الروسى ، حيث جاء فى قرار المحكمين الصادر من هيئة التحكيم المشكلة من (لاردى وتوب ومانداستام وهيروتز وابروبز ورشيد بك) (راجع المكتب الدولى لمحكمة التحكيم الدولى . الهاى سنة ١٩١٢ ص ٩١) ما يأتي :

« أن الدفع الفرعى بالقوة القاهرة جائز فى القانون الدولى كما هو الحال فى القانون

المدني ، لان من الواجب أن يكون تكييف القانون الدولى وفاق الضرورات السياسية، ولقد سلمت الحكومة الروسية صراحة بان التزام الدولة بتنفيذ المعاهدات يمكن أن يكون مرنا « اذا أمسى وجود الدولة ذاته فى خطر » أى اذا كان الوفاء بالواجب الدولى هادما للذات. ومما لا نزاع فيه ان الباب العالى أثبت تبريرا للدفع الفرعى بالقوة القاهرة أن تركيا كانت منذ سنة ١٨٨١ الى سنة ١٩٠٢ بين مخالب الصعوبات المالية التى بلغت أقصى حد الخطورة . وفضلا عن ذلك فان هذه الحالة قد اقترنت بحوادث داخلية وخارجية . (ثورات وحروب) اضطرتها إلى أن ترصد عدة موارد من ايرادها على استهلاك ديونها ، بل لقد بلغ بها الامر ان خولت البنك العثمانى حق تأجيل الدفع .

ولكن المسيو « جاستون جيز » Jéze اشترط أن تكون الضرورة صحيحة فاذا وقفت الحكومة بين مصلحة الديون ومصلحة الدفاع القومى فقد وجب عليها أن تقوم بالدفاع القومى . والدفاع القومى لا يتناول الدفاع العسكرى فحسب ، وانما يتناول أيضا رد كل عادية عن الحياة القومية .

اذن يجب اتباع القانون العام ، أى الحلول الموفقة بين المصالح الخاصة وضرورات قيام الادارة العامة والاعمال العامة المنتجة ، بل لقد أجمع الفقهاء على سداد الديون الداخلية قبل الخارجية انماء للثروة العامة التى بدونها أو باعتلالها لا يكون استهلاك الديون ولا يكون دفع كوبوناتها .

ان القانون العام لم يبوب فى أى بلد ، ولا يمكن أن يبوب فهو دائما فى تطور ، ذلك بان ليس فى المقدور أبداً أن يعين مقدماً كل ما تتطلبه المصالح الادارية العامة حتى تؤدى عملها ، وكل ما يمكن أن يقال هو أن القانون العام الذى يتبع فى تفسير عقود القرض العام للدولة ليس الا التوفيق بين المصالح وليس هو أبداً تضحية المصالح الخاصة بصفة مطلقة . واذن فلا يمكن تفسير عقود القروض وفاق ما نص فيها على الدفع بالذهب مادام التوفيق بين مصالح الدولة ومصالح الدائنين غير ممكن بناء على هذه القاعدة ، حيث لا سبيل للدفع بالذهب الا اذا عرضنا حياة البلد للخطر ان لم ينزل بها الخطر .

ولقد اقرت المحاكم الادارية الفرنسية هذا المبدأ صراحة ، وأقرته كذلك محكمة التحكيم الدائم بلاهاى (راجع قرار ١١ نوفمبر سنة ١٩١٢ . وما طبقته محكمة التحكيم

ليس نصوص القانون الخاص ، ولكنها استرشدت بالمبادىء العامة التي بررت هذه النصوص مع تحويرها وفاق الضرورات التي تقتضي استمرار مصالح الدولة العامة وادارتها ، وبعبارة أخرى إن هذه المحكمة قد عدلت نظريات القانون المدني وفاق الضرورات التي تحتم سير مصالح الدولة الادارية قبل أي مصلحة أخرى .

واذن يجب الاحتراس في دقة من تطبيق قواعد القانون المدني تطبيقاً مجرداً من أي تعديل اذا كان الامر خاصاً بعقد قرض عام للدولة ، لان قواعد القانون الخاص قد وضعت من أجل علاقات ما بين الافراد وبعضهم ، فمن الحمق اذن تطبيقها دون أي تغيير على علاقة ما بين الدول أو ما بين الافراد والدول من ديون ، لانه من المستحيل أن تجرى ادارات المصالح العامة للدول وفاق مصالح الافراد ، ولذلك يتحتم ايجاد حل للتوفيق يمكن أن يؤدى الى ارضاء الدائنين وعدم تضحية المصالح العامة للدول . وهذا التوفيق لا يمكن أن يكون بواسطة المحاكم ولكن عن طريق الاجراءات الدبلوماسية .

التوسع في المسئولية الدولية

(٤)

ان المثل الذي ضربناه على مسئولية الدولة عن دفع ديونها يدل على أن المسئولية الدولية قد فهمت اليوم بمعنى أوسع مما فهمت به في سابق الازمان واذا أردت أن تدرك مدى هذا التوسع فراجع ص ٥٦ و ٥٧ و ٥٨ من هذا الجزء ولذلك يحق لنا أن ننتقل الى الكلام عن نظام الاقليات

نظام الاقليات

— ٥ —

نظام الاقليات من المواد التي توسعت في الحد من حرية الدولة ، لأن القانون الدولي يدخل هنا في الصميم من الحياة القومية ، ولقد رأينا منذ عهد قريب أن

الذين عرفوا كل ما يجب أن تتمتع به الدولة من استقلال عصرى وأدركوا وجوب ان تكون الدولة مطلقة الحرية ، مطلقة التصرف فيما له مساس برعاياها دون أى استثناء لهذه القاعدة ، قد سلموا بالتدخل الدولى فى حالة انتهاك حقوق الانسانية . (راجع فوك دوبارك Fouques – Duparc — حماية الاقليات الجنسية واللغوية والدينية — طبعة باريس سنة ١٩٢٢ — وشارل ده فيشر — استقرار أوروبا — Charles de Viescher The Stabiliz atiou of Europe طبعة شيكاغو سنة ١٩٢٤ ص ٢٧ — ٤٧ و ا . مندلستام A . Mandelstam — حماية الاقليات — وبيليه Billet . ص ٨٤وهامش واحد)

ولكن هناك ما هو أهم من هذا . فقد رأينا ابتداء من القرن السابع عشر حتى منتصف القرن التاسع عشر ان هناك معاهدات تنطوى على نصوص خاصة الزمت بعض الدول أن تعامل بعض طبقات من رعاياها معاملة خاصة .

ولقد كان فى هذه النصوص تطبيق شاذ لقاعدة قانونية كانت لا تزال فى طور التكوين وتقضى بعدم التمييز بين طبقات رعايا الدولة فى التمتع بالحريات الكبرى، ولقد عمت هذه النظرية بعد الحرب العظمى وتمت تسويتها لمصلحة الاقليات الجنسية واللغوية والدينية بنصوص ادمجت فى سلسلة المعاهدات التى فرضت على جميع دول وسط اوروبا وشرقها فيما بين سنة ٩١٩ — سنة ٩٢٠.

ويكفى فى هذا المقام أن نشير إلى أهم حدود حرية هذه الدول دون تفصيلها فقدالتزمت هذه الدول .

(١) يأن تمنح الاقليات بعض حقوق عامة وثقافية

(٢) بأن تطبع هذه النصوص بالطابع الدستورى

(٣) بأن تتحمل المراقبة الدولية لمجلس عصبة الامم والمحكمة الدائمة للعدل الدولى

(٤) بأن تقبل كل تعديل يقرر مجلس عصبة الامم ادخاله على نظام الاقليات باغلبية الآراء

إن الحدود المتقدمة هامة جداً ، وهى فى أغلبها قواعد انشائية لا تنطبق إلا على بعض الدول ، ولـكن فقهاء القانون الدولى يرون ان ما يتفق وهذا القانون هو ان تزداد سلطان هذه القواعد قوة يوما بعد يوم . ولقـد وافقت الجمعية العمومية لعصبة الامم على هذا الرأى فى سنة ١٩١٢ ، وإذن ننتقل الى موضوع استخـدام القوة وحق الحرب .

استخدام القوة وحق الحرب

— ٦ —

ان فـكرة الثأر للذات بالذات ، والالتجاء الى القوة دفعا لظلم أو اقـراراً لحق ، لهى فـكرة الجماعة الانسانية الجامدة ، ولذلك فليس من المدهش أن نرى الدول تعود الى استخدام القوة بين وقت وآخر .

ولـكننا مع ذلك نرى أن الاسراف فى هـذا الحق يثير اضطرابا اجتماعياً لا مبرر له . ذلك أن الجهود قد بذلت منذ الناشئة الاولى للقانون الدولى فى سبيل التفرقه بين الحالات التى يمكن التسليم فيها باستخدامها والحالات التى لا يمكن فيها التسليم بذلك . ولقد كان هذا فى بادى الرأى من أعمال رجال الـكنائس الذين طرحوا على بساط البحث نظريتى الحرب العادلة والحرب الظالمة . ولـكن هـذا المجهود ذهب سدى ازاء نجاح فـكرة السلطة المطلقة التى ترتب عليها حق الحرب بلاقيد ولا شرط أو قيد فـكان لـكل دولة أن تستخدم قوتها على الوجه الذى تريد .

ولـكن ضرورات الحياة قد ثارت على السرف فى استخدام القوة بلا انقطاع حيث رأينا جماعة الدول توجه اجماع رأيها فى القرن الماضى ضد التمتع بحق الحرب بلا قيد ولا شرط خارج الدولة العثمانية ولـكن الـكياسة وان لم تعين الشروط التى تتوافر لجعل الحرب مشروعة قد شعرت بان الحرب الظالمة لا يمكن التسليم بها .

وفى نهاية القرن الماضي تناهت هذه الافـكار الى قاعدة مبدئية ذات طبيعة عامة وغامضة أيضا ، ولـكنها قضت بان ليس للدولة أن تعلن حربا ظالمة .

وفى نفس الوقت ، ولعدم وجود مقياس للحرب العادلة، اتجهت الانظار الى تنظيم وسيلة لاجراء خاص بتسوية المشاكل تسوية سلمية يمكن بها الانتقاص من حق الحرب بصفة غير مباشرة . وهذه الروح هى تلك التى عمل وفاقها مؤتمر الهاى فى سنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ كى يفرض فكرة التحكيم على الدول ، ومن هذه الفكرة استمدت اتفاقية « بورتر » ومعاهدات بريان كيلوج ولقد حقق ميثاق عصبة الامم هذه الميول الى حد ما ظاهراً، اذ غلل هذا الميثاق حرية اعلان الحرب بقيود كثيرة، وبذلك أصبح حق الحرب غير المحدد لا وجود له تلقاء علاقات ما بين أعضاء العصبة ، اذ هناك التزام عام يفرض على هؤلاء الاعضاء أن يطرحوا أى خلاف خطير على العدالة أو على لجنة توفيق (مادة ١٢ و ١٥)

وهؤلاء الاعضاء ملزمون بان لا يلتجئوا الى الحرب قبل أن تنتهى مدة الثلاث السنوات التى تلى نهاية هذا الاجراء السلمى (مادة ١٢) ولكن الغايات الاستعمارية اخلت بعض الخلل بهذه القيود ، كما وقع بالنسبة للصين . وبالنسبة لليونان وإيطاليا قبل ذلك ، وأخيراً بالنسبة للحبشة وإيطاليا .

وفضلا عما تقدم فمحظور على أى عضو فى العصبة أن يلجأ بأية حال إلى الحرب ضد عضو آخر نفذ منطوق التقرير الذى أصدره مجلس العصبة بالاجماع (مادة ١٥ فقرة ٦)

وضمانات تنفيذ هذه النصوص تجدها فى المادة (١٦) من الميثاق .

فالالتجاء إلى القوة محظور بين عضوين من أعضاء العصبة ، ولا يسمح به إلا فى أحوال استثنائية . وهى حالة الدفاع الشرعى عن النفس أو حالة انتهاك حق معترف به رسميا ، أو إذا كان الاجراء السلمى لا يمكن تطبيقه تماما نظرا لبذل جهد غير محدود يقره القانون .

هذه هى المرحلة الاولى من تقييد حق الثأر للذات بالذات عن طريق استخدام القوة .

ولقد طمع واضعو البروتوكول الذى وافقت عليه ٤٣ دولة فى ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٤ فى الوصول إلى محو الحرب فوراً ، ولكن الامر استحال سرابا . غير أن

الافكار التى ألهمت هذه الفكره لا تزال مرتبطة وضمائر الشعوب الضعيفة ، رغما من أن معاهدات لوكارنو التى وقعتها الدول فى أكتوبر سنه ٩٢٥ ومعاهدة كيلوج بريان سنة ١٩٢٨ لم تثمر ثمرة طيبة . ولكن الناس تنتظر على أية حال أن يتحقق قول الرئيس روزفلت الذى ضمنه بيانه الرقيم ٢ ديسمبر سنة ١٩٠٢ : « ان التبعية المتبادلة بين الدول ، وتشابك العلاقات الدولية سواء أكانت سياسية أم اقتصادية تشابكا يزداد تعقيده سيفرضان على الدول من يوم لآخر واجبا يحتم عليهم أن يسهروا على سيادة النظام فى العالم » (راجع مجموعة الوثائق الخاصة بعلاقات الولايات المتحدة الخارجية سنة ١٩٠٣ ص٢) واذا أردت الاستزادة من النور فراجع معاهدة لوكارنو وميثاق بريان كيلوج فى المبادىء العامة للقانون الدولى للمسيو ده لابراديل

لقد أتممنا بحث القيود التى غلت حرية الدولة . ولذلك ننتقل إلى ميدان الحرية المطلقة .

الفصل الثانى

ميدان الحرية المطلقة للدولة

أو النطاق المحتفظ به

والى جانب ميدان تقييد حرية الدولة العملية نجد نطاقا آخر انطلقت فيه جهود الدولة ، دون أن يتدخل القانون الدولى لتغليلها ، والحد منها حتى الآن . ولذلك نرى الدولة قد احتفظت فى هـذا النطاق بحرية العمل ، ولهذا سمى بالنطاق المحتفظ به . Le Dom Aine réservè ولـكن ماهو تعريف هذا النطاق ؟

تعريف النطاق المحتفظ به

النطاق المحتفظ به هو ذلك الذى تنطاق فيه الحرية العملية المتعلقة بالمسائل الخاصة بصميم حياة الدولة ، والمسائل التى وان لاحت من بعض النواحى انهـا ذات صبغة دولية إلا انها تمس على الخصوص مصالح بلد من الراجح ان فى الوسع اعتبارها كشئونها الخاصة أو الداخلية المحضة أو المنزلية كما يقول الانجلوسكسون، انلم تـكن مسائل تنطوى على هذه الشئون دون سواها .

فلـكل دولة أن تطالب فى هذا النطاق بحرية مطلقة . لتحل شؤونها المنزلية كما تشاء دون أن تنظر إلا لمصالحها الخاصة ، ودون أن تهتم برد فعل تصرفاتها فى العالم. فهى لاتقبل أي تدخل أجنبي ، ولا أى رقابة خارجية ، واختصاصها لايزاحمه أى اختصاص آخر . فلاالقاضى الاجنبى ولا الوسيط ولا الداعي الى التوفيق بقادر على أن يختص بحل مشكلة من مشاكلها ، ولا باصلاح أضرار خارجية ترتبت على أعمالها المنزلية .

ان الشئون المنزلية ليست من تلك التى تحتكم الدول فيها ولا هى مما يقبل التقاضى فهى مبدئيا ولا تخضع لتحكيم ، ولا هى أصلا مادة تكون موضع مناقشة الكياسة . وليس فى الوسع أن تجعلها بصفة عامة موضوع اجراءات توفيق .

وإذا نصت معاهدات على شئون منزلية فان هذه النصوص تجىء على اعتبار أنها تحفظات فذة جاءت فى معاهدة تحكيم اجبارية . (راجع المادة ٤ من المعاهدة الجرمانية السويسرية سنة ١٩٢٠ . والمعاهدة البريزيلية السويسرية سنة ١٩٢٤ . والمعاهدة اليابانية السويسرية سنة ١٩٢٥ . والمعاهدة الارجنتينية السويسرية سنة ١٩٢٥)

ليست الشئون المنزلية من صنف تلك المسائل التى يمكن التقاضى فيها لانها على هامش القانون بحكم تعريفها ، ولكنها تدخل جوهريا فى دائرة الخلافات التى تمس المصالح الحيوية للدول . وهى مصالح الاستقلال والشرف وكذلك المسائل الدستورية للدول :

ولقد ينص أحيانا عليها صراحة فى صلب المعاهدة حتى يكون من المؤكد أنها بعيدة عن متناول أى إجراء من إجراءات التحكيم أو التوفيق وهذا حال مشروع معاهدة التحكيم التى تفاوضت فيها الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى سنة ١٩٢١ حيث اشتملت هذه المعاهدة على نص خاص باستثناء مسألة الهجرة استثناء صريحا، لان الدولة الامريكية قد اعتبرتها من أهم المسائل المنزلية .

ولقد عقد فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢١ بين الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا واليابان معاهدة خاصة بمستعمرات المحيط الهادى وارفق بهذه المعاهدة تصريح جاء فيه : « إن المسائل التى تبقى بحكم القانون الدولى متعلقة بالقضاء المنزلى دون سواه فى البلاد المتعاقدة لا تدخل فى عداد المشاكل والخلافات التى يجب بناء على نص المعاهدة أن تعرض على مؤتمر تعهدت الدول بعقده فيما بعد فى الوقت المناسب . »

وكذلك الشأن فى معاهدة التحكيم التى عقدت بين بولونيا وسويسرا فى ٧ مارس سنة ١٩٢٥ اذ استثنى صراحة من اجراءات التحكيم « المسائل التى اعتبرها القانون الدولى من اختصاص الدولة المطلق . »

ومع ذلك فمن الواضح أن قاعدة الاختصاص المطلق ليست اجبارية بالنسبة للدولة صاحبة المصلحة . إذ لها أن لاتعتبره التزاما . وأن تقدره امتيازا لها أن تعدل عنه كله أو بعضه حسب مصالحها .

ويجوز أن يكون هذا العدول بطريقة مباشرة تكون بقبول التحكيم سواء فى حالة خاصة أو فى معاهدة عامة دون أى تحفظ أزاء « جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها » وهناك عدد مماثل لهذه الاتفاقات قد تم التوقيع عليه فى السنين الاخيرة ، كما هو الشأن بالنسبة للمعاهدات التى أمضتها سويسرا وايطاليا فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٤ . وسويسرا وفرنسا فى ٦ ابريل سنة ١٩٢٥ .

ويجوز أن يكون هذا العدول بطريقة غير مباشرة بابرام معاهدات اجماعية أو خاصة تسوى المظهر الدولى كله أو بعضه لمشكلة لها من ناحية أى المتعاقدين طبيعة منزلية . وهكذا تمت اتفاقات الكياسة الخاصة بالهجرة حتى من قبل بلاد كالولايات المتحدة ترى فى هذه المسائل شئونا منزلية جوهرية (راجع الفقرتين ٥و٦ص ٢٨١ الى ٣٨٠ من الجزء السابع من كتاب الهجرة اليابانية أساس السلام العالمى لمؤلفه (ليسلى بويل)

على أن هذه الاتفاقات ستكون موضع بحث اجمالى فى الفصل الآتى — كما أننا سنبين فيما يلى أهمية النطاق المحتفظ به من ناحية المعنى القانونى . وأما مايجب الآن أن نقوله فهو امكان اعتبار هذه الاتفاقات عدولا غير مباشر عن الاختصاص المطلق للبلد صاحب المصلحة . لان رسم قواعد دولية لمشكلة معينة تنتقص ولو جزئيا من صبغة المسائل المنزلية أو الداخلية للدولة وتخرجها الى حد محدود من النطاق المحتفظ به الى الدائرة التى تحددت فيها حرية تصرفات الدولة .

لقد تضمن ميثاق عصبة الامم النطاق المحتفظ به الذى تقرر عملياً منذ الأزمان السالفة . ولقد كان الغرض من النص عليه فى الميثاق استثناء التطبيق الاجبارى للاجراءات السلمية الخاصة بالعصبة ، احتراما للاختصاص المطلق للدولة صاحبة المصلحة وهذا هو الموضوع الذى تناولته الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من الميثاق .

ان المـادة (١٥) من الميثـاق تبين الاجراءات الواجب اتباعها أمام مجلس العصبة فى حالة عدم الاذعان لطرح خلاف خطير ينشب بين أعضـاء العصبـة على التحكيم،وهذه القاعدة تتضمن استثناء واحداً خاصا بالنطاق المحتفظ به . وهو استثناء نصت عليه الفقرة الثامنة من المادة (١٥)

واليك نصه : « اذا زعم أحد الطرفين أن الخلاف متعلق بمسالة تركها القانون الدولى ضمن الاختصاص المطلق لهذا الطرف وأقر مجلس العصبة ذلك فانه يسجل هذا الرأى فى تقرير دون أن ينصح بأى حل »

وقد لوحظت أهمية هذا الاستثناء فى بروتوكول جنيف الرقيم ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٤ الخاص بتسوية الخلافات الدولية سلمياً . حيث قرر سريان التحكيم الاجبارى على تسوية هذه الخلافات اذا تعذر صدور قرار باجماع رأى مجلس العصبة . فالمـادة الخامسة من هذا البروتوكول تقول : اذا حصل أثناء التحكيم أن زعم أحـد طرفى الخصوم أن الخلاف خاص كله أو بعضه بمسألة تركهـا القـانون الدولى لاختصـاصه المطلق ، كان على المحكمين فيما له مساس بهذه النقطة أن يطلبوا رأى المحكمة الدائمة للعدل الدولى بواسطة مجلس العصبة ويكون رأى المحكمة اجباريا بالنسبة للمحكمين الذين تقتصر مهمتهم علي تسجيل هذا الرأى فى حكمهم اذا كان إيجابياً .

ومن المهم أن نشير هنا إلى أن الدفع الخاص بالنطاق المحتفظ به لم يكن له أقل أثر فى المشروع التحضيرى للميثاق . ولـكنه أدخل على النص النهائى بناء على طلب الرئيس ولسن فى أوائل سنة ٩١٩.

وقـد طلب ذلك بعـد عودته إلى أمريكا فى بداية سنة ١٩١٩ آمـلا فى أن يتغلب على المعارضة التى بدأت تظهر داخل مجلس الشيوخ الامريكى ضد معاهدة فرساى إذا هو حصل على استثناء المسائل المنزلية من التحكيم ، وأخرجها بعيـدا عن وساطة عصبة الامم . (راجع بولوس) — « الشئون المـنزلية » فى المادة ١٥ فقرة ٨ من ميثاق عصبـة الامم — فى مجـلة القـانون الدولى وعـلوم الـكياسة والسياسـة والاجتماع . — سنة ١٩٢٤ صفحة ١٢٦ — ١٢٧)

J . Paulus - « affaires domestiques »

ومن الواجب أن نضيف إلى ما تقدم أن ميلا كهذا تسلط على مؤتمر المحايدين ، وقد أثارته سويسرا التى تمسكت باستثناء بعض مسائل من اختصاص مجلس العصبة حتى يمكن اجتناب التدخل فى الحياة الداخلية ، ولا سيما فى العلاقات الاجتماعية للدول.

ولقد طبق مجلس العصبة الفقرة ٨ من المادة (١٥) فى مسألة جزر الآند فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٢٠ — وطبقتها المحكمة الدائمة للعدل الدولى — راجع قرار ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ بصدد القضية الفرنسية الانجليزية الخاصة بالمراسيم التونسية والمراكشية عن الجنسية

وفى هذا التطبيق تعاليم مفيدة فيما يتعلق بتحديد الطبيعة الثانوية للنطاق المحتفظ به وفيما له مساس بمحتوياته .

أشرنا فيما تقدم إلى وجوب البحث فى الطبيعة القانونية للنطاق المحتفظ به ، أى ميدان حرية التصرف التام لكل دوله فى شئونها . كما أشرنا إلى وجوب تبيان ما احتوى عليه ذلك النطاق . ولذلك حق علينا أن نبحث هاتين النقطتين على التوالى .

الطبيعة القانونية

المنطاق المحتفظ به

ان القانون الوضعى الدولى الذى سرى على علاقات أغلبية الامم وحكمها قد نص على النطاق المحتفظ به . ولذلك كان هذا النطاق قاعدة من قواعد القانون الدولى بلا جدال .

وإذن يحق لنا أن نتساءل عن المدى الصحيح لسلطان هذه القاعدة القانونية ولكن مدى هذا السلطان لا يظهر جلياً عند أول بحث . لان الصيغة التى نصت على هذه القاعدة . وهى الفقرة الثامنة من المادة (١٥) والتعليقات التى يعتد بها فى تفسير هذه الفقرة قد جعلت الشك يحوم حولها . ولذلك يجب العمل على تبديد هذا الشك .

فالموضوع إذن هو أى سند يعتمد عليه النطاق المحتفظ به فى القانون الدولى ؟ فهل اعترف القانون الدولى بهذا النطاق أم أنه اقتصر على اباحته ؟ وهل هذا القانون الدولى ضمن العمل بمشتملات هذا النطاق أم أنه أقر مبدأه فحسب ؟

أننا اذا أخذنا بنص الميثاق كان الحل الاول هو الصحيح . فالميثاق يتكلم فى الواقع عن مسائل يسلم القانون الدولى بانها من اختصاص البلد صاحب المصلحة دون سواه.

ويلوح ان المحكمه الدائمة للعدل الدولى قد أخذت بهذا الرأى فى قرارها الرقيم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ . حيث تناولت مسائل اعترف بها القانون الدولى على انها من محتويات النطاق المحتفظ به ، أى من الاختصاص المطلق للدولة كما يرى القانون الدولى . (راجع ص ٢٥ من القرار) ولكن يلوح أيضا ان المحكمة قد انضمت فى شطر من قرارها الى عكس الرأى السابق . فقد أشارت إلى مواد ليست مبدئيا من تلك التى سواها القانون الدولى إذ قالت فى صدد مسائل الجنسيه انها مسائل تضمنها النطاق المحتفظ به مبدئيا مادام القانون الدولى بحالته الحاضرة . (راجع ص ٢٤) .ولذلك فان الارتباك يستولى على الباحث عند مايحاول الخيار بين الرأيين . لاسيما وأن النطاق المحتفظ به قد تأسس على قاعدة قانونية لاشك فيها . فاذا زعمت دولة أن لها الحق وحدها فى ان تسوى مسائلها المنزلية فانه يكون بلا نزاع زعماً يقوم على قواعد قانونية وإذن هو زعم مشروع لانه منطبق والقاعدة القانونيه التى أبناها فيما تقدم .

ومن الثابت من جهة أخرى ان النطاق المحتفظ به هو بموجب تعريفه ميدان لم يرتده أحد ، لانه ميدان لم يدخله القانون الدولى ، مادام ميدانا خاضعا للتصرف المطلق للدولة . أما إذا كانت بعض القضايا تدخل فى هذا النطاق، وكان قد سلم بانها من الشئون المنزلية التى يترك أمر الفصل فيها وتسويتها الى جانب واحد فليس ذلك بناء على قاعدة قانونية . وانما بناء على انعدام القاعدة القانونية . اذ لو كانت هناك نصوص قانونية خاصة بتسوية هذه المسائل المنزلية لما تضمنها اختصاص الدولة المطلق ، ولما دخلت فى النطاق المحتفظ به .

واذا نحن اعتمدنا على هذه الاعتبارات وصلنا الى النتيجة القائلة بان كل نظرية

من النظريتين المتقابلتين لها وجهة من المسألة تختلف عن الاخرى . وان الامر يستوجب ادماج احداهما فى الاخرى عوضاً عن احلال احداهما محل الثانية

والحقيقة هى أن القانون اذا اعترف بوجود النطاق المحتفظ به فانه يجهل محتويات هذا النطاق . فهو لا يعنى بالمسائل المنزلية من الناحية المادية حتى يبين لنا كيف يجب تسوية هذه المسائل . وإنما هو يعنى بها من ناحية الصيغة كى يقول لنا على من يلقى حمل تسويتها (راجع ا ، فردروس ص ١٢٧ هامش ا . وتقرير لجنة الفقهاء فى قضية جزر ألاند . والجريدة الرسمية لعصبة الامم ملحق خاص للعدد الثالث ـ شهر اكتوبر سنة ١٩٢٠)

فمعنى القاعدة القانونية التى تضمنتها الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق عصبة الامم هو أنه إذا وجدت مواد لم يحددها القانون الدولى حتى الآن فان تسويتها تكون متروكة لتصرف البلد صاحب المصلحة . ولكن هذه القاعدة لم تبين لنا ماهية هذه المواد ، لان اختصاصها لا يتناول هذا الامر . وفى الواقع ليس من المعقول أن يقرر القانون بذاته بقاء أى نشاط إنسانى خارج سلطانه . واذن فلننتقل الى محتويات النطاق المحتفظ به .

محتويات النطاق المحتفظ به

ان بيان محتويات هذا النطاق امر خاص أصليا بالوقائع إذ الفرض أن نعرف فى وقت معين ماهى المشاكل التى لم يسوها القانون الدولى . ولهذا السبب كانت مشاكل هذا النطاق جديرة بان تسمى منزلية **Domestiques** أما المشاكل التى لحلها قاعدة قانونية فمن الواجب انتزاعها من الاختصاص المطلق للدولة التى تتمسك بأنها صاحبة الحق وحدها فى الاختصاص بحلها حتى تصبح بعد ذلك من اختصاص القانون الدولى .

واذا نحن اعتمدنا على القانون الدولى بحالته الحاضرة كى نجيب على السؤال الخاص عما هى محتويات النطاق المحتفظ به استطعنا أن نقول مع المحكمة الدائمة

للعدل الدولى ماقالته فى رأيها الرقيم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ (ص ٢٤)ان الاجابة اصليا نسبية ، ذلك بأنها خاضعة لرقى العلاقات الدولية والتقدم المطرد للقانون الدولى . (راجع فيما له مساس بالنطاق المحتفظ به ص١٩٥ الى ٢١٢ من مقال المسيو ف . كاستلبرج F. Castelberg بمجلة القانون الدولى والتشريع المقارن سنة ١٩٢٢ . وبولوس . T' Paulus ص ١٢٩ الى ١٣٨) . ولهذا السبب فان محتويات النطاق المحتفظ به لا يمكن إلا أن تكون ضئيلة . فهو كنطاق الحرية المحدودة بتغير حسب أهواء الظروف ومع ذلك فالفارق عظيم بين النطاقين ،لان الاول يضيق على التوالى ،أما الثانى فيتسع باستمرار ، ويكدس ثروته من بقايا الاول وأسلابه .

فالتغيير المتناهى الذى يطرأ على المواد الداخلة فى النطاق المحتفظ به يبين السبب الذى جعل الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق العصبة تجتنب اشتمال بيان ولو على سبيل التمثيل دون الحصر ، إذ خشى النسيان على حدقول الرئيس ولسن (راجع تقريره لمجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة عن معاهدة فرساى) ، وقد يمكن القول مع القائلين بان التبصر فى عواقب وضع بيان بهذه الشئون جاء فى محله.

من الصعب أن نحدد المواد الداخلة فى النطاق المحتفظ به . وما فى الوسع قوله هو أن واضعى ميثاق عصبة الامم قد جعلوا مشاكل الهجرة والتعريفات الجمركية والجنسية و نظرية منرو نصب أعينهم بنوع خاص،وهذا مايتضح لك جليا من التقرير الذى قدمه المسترولسن لمجلس الشيوخ الامريكى عن معاهد فرساى من شوكنج Schuking وويبرج Wehberg ص ٥٩١ من كتابهما Die Satzung des Volkerr echts 3 me édit Berlin 1924 وجوج سيل G. Scelle ص ٣١١ ومن الممكن أن نضيف الى ذلك المسائل المتعلقة بالاسواق الاقتصادية. وتوزيع المواد الاولية . ولكن كثيرا من الحكومات لا يقصر قائمة محتويات هذا الميدان المحتفظ به على ما تقدم بيانه من مواد . واذا نحن رجعنا الى الاقتراح الخاص بالموافقة على معاهدة فرساي ، وهو الاقتراح الذى وافق عليه ٤٥ ضد ٣٥ من أعضاء مجلس الشيوخ الامريكى فى يوم ١٣ مارس سنة ١٩٣٠ — أى الاقتراح الذى لم ينل الاغلبية الدستورية وهى ثلثا الاصوات ـ نجد الى جانب المسائل المذكورة مسائل العمل والتجارة الساحلية والتجارة بوجه عام ، والاتجار بالنساء

والاطفـال ، والاتجـار بالافيون وغيره من العقاقير الطبية . ثم ختم مجلس الشيوخ الصيغة بقوله « وجميع المسائل المنزلية الاخرى » حتى لا يغيب عن محتويات النطاق المحتفظ به أى شيء آخر .

ولـكن هناك من المسـائل المذكورة ماخرج عن أقطار النطـاق المحتفـظ به ، الامر الذى كان موضع معاهدة على حدة صيغت فيها هذه المسائل بالصيغة الدولية . واذن فلا يكفى أن لا يكون القانون الدولى العام لم يسو بعض المسـائل حتى تـكون هـذه المسائل مما يوصف بأنها منزلية بل يجب أيضا أن تكون خارجة عن أقطار القـانون الدولى الاصطلاحى .

ولقـد نظرت المحكمة الدائمـة للعـدل الدولى فى الاثر المترتب على القـانون الاصطلاحى أو الوضعى المتخلف عن اتفاقيات ومعاهدات فى النطاق المحتفظ به إذ زعمت احدى الدول أن الخلاف القائم بينها وبين دولة أخرى هو من اختصاصها المطلق لانه من المسائل المنزلية ، فنازع الخصم فى صحة هذا القول مستنداً الى معاهدة عقدت بين الفريقين وتتصل بموضوع النزاع المطروح . فهل كل هذا يكفى لاجتناب تطبيق الفقرة الثامنة من المادة (١٥) من ميثاق عصبة الامم ؟ لقد أجابت المحكمة الدائمة للعدل الدولى على هذا السؤال سلباً ضمن قرارها الرقيم ٧ فبراير سنة ٩٢٣ ص ٢٦. وفى الحق إن مجرد وجود علاقة بين موضـوع النزاع وتعهـد دولى مبرم بين طرفى الخصوم لا يكفى لتفقد القضية صفة كونها من المسائل المنزلية التى تمتاز بها القضية مبدئياً بل من الواجب أن تقوم صلة مباشرة بين القضية والتعهد ، أو من الواجب كما قالت المحكمة الدائمة للعدل الدولى ان تكون طبيعة السند المعتمد عليه تبيح الاستنتاج مؤقتا بان هذا السند قد يكون له أهمية قانونية فى القضية ، وان يكون اختصاص الدولة معلقا على تقدير صحة هذا السند وتفسيره .

واذن فمن الواجب تقدير القيمة الخاصة للمعاهدات بالنسبة للقضية موضوع النزاع ، ولـكن هذا لا يمنع أن يكون من الجائز أن يؤدى وجود التعهد الدولى الى تضييق دائرة النطاق المحتفظ به . واليك مسألة هامة يجمل بنا أن نعنى بهـا ومن الممكن أن تكون صيغتها كما وصفت المحكمة الدائمة بقولها « ان المواد التى لم يسوها القـانون الدولى

قد تخرج عن محتوى النطاق المحتفظ به لبلد ما اذا كان هذا البلد قد قبل أن يضيق حريته مع الغير بتعهدات على حدة .

وهناك قاعدة أخرى من الواجب تطبيقها عند تحديد محتويات النطاق المحتفظ به : وهذه القاعدة تقضى اذا قام شك حول تقدير الطبيعة المنزلية لمسألة ان يفسر هذا الشك حتما لمصلحة القانون الدولى دون الاختصاص المطلق للدولة صاحبة المصلحة ، لان منطقة تقييد الحرية مفضلة فى القانون الدولى على النطاق المحتفظ به .

ولا نزاع فى سريان هذه القاعدة وغيرها على علاقات أعضاء عصبة الامم . فالفقرة ٨ من المادة (١٥) من الميثاق هى نص استثنائي كما رأينا ، وهو نص لا يخالف المبادىء التى تضمنتها النصوص الاخرى من المادة (١٥) فحسب ولكنه يخالف أيضا الروح العام للنظام والعدالة ، وهو روح الهم ميثاق عصبة الامم كما يقول المولعون به ، واذن فلا يمكن التوسع فى تطبيق الفقرة ٨ من المادة (١٥) كما نصت على ذلك المحكمة الدائمة ضمن قرارها الرقيم ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ (ص ٢٥)

على أن بيان محتويات النطاق المحتفظ به مسألة موضوعية يجب أن تسوى بالطريق الدولى عند النزاع ، والاختصاص المطلق للدول ينطوى على جوهر مسائلهم المنزلية ، وهو اختصاص يفرض مقدما حل المسألة الاولية Le question préalable وهى معرفة ماذا كانت طبيعة القضية منزلية أم لا ، والا كانت محتويات النطاق المحتفظ به تحت التصرف المطلق للدولة صاحبة المصلحة .

ان النفوذ المتغلغل الذى ترتب على الرأى العتيق القائل بسلطة الدولة المطلقة فى تقدير تصرفاتها قد دعا الحكومات الى أن ترغب فى الاحتفاظ بالحرية التامة فى جميع مسائلها المنزلية ، ودفعها الى رفض أية مراقبة حتى فيما له مساس بتكييف الموضوع ووصفه . فالدولة لا تزعم أن لها حق العمل فى النطاق المحتفظ به وفاق هواها فحسب ، بل تزعم أيضاً ان لها حقا فى العمل كقاض وحيد لا ينازعه قاض آخر فى تحديد محتوى هذا النطاق . حتى لقد جاء فى قرار مجلس شيوخ الولايات المتحدة الرقيم ١٣ مارس سنة ١٩٢٠ ان الولايات المتحدة تحتفظ احتفاظا مطلقا بحق البت فى أية مسألة تدخل فى اختصاص القضاء المنزلى

وفى جميع الاحوال التى شجر فيها خلاف بين دولتين بخصوص طبيعة الموضوع الذى تدعى احداهما أنه من المسائل المنزلية وتقول الاخرى أنه من اختصاص القانون الدولى ، يحدث أن ترفض الدولة الاولى الحضور أمام مجلس العصبة لبيان رأيها وتأييده ، على اعتبار أنها لا تريد ان تعترف لمجلس العصبة بحق مراقبة تصرفها والبت فيما اذا كان الموضوع المتنازع فيه يدخل فى اختصاصها المطلق او لا يدخل . وكان هذا موقف فنلندا فى مسألة حزر آلاند سنة ١٩٢٠ (راجع هذا الموضوع من ص ٢١ الى ٢٨ من هذا الجزء) . وفرنسا فى مسألة المراسيم التونسية والمراكشية سنة ١٩٢٢ وتركيا فى مسألة البطريركية سنة ١٩٢٥ .

ولقد حدث أن أثير مثل هذا الموضوع فيما مضى أمام مجالس التحكيم ، فعند ما كان بلدان يتفقان على حل خلاف بطريق التحكيم كان المحتكمان أو أحدهما يتساءلان عما إذا كانت سلطة الحكم تمتد الى نقطة معينة من موضوع الخلاف ، ولقد كان الدفع بعدم الاختصاص لا ينازع الحكم أو المحكمين فى حق القضاء موضوعا ، وانما كان ينازعه حق الفصل فى المسألة الدولية ، وهى دائرة اختصاص المحكمين ؛ ولقد حدث هذا مرات عديدة ولاسيما فى التحكيم الامريكى البريطانى الذى انعقد مجلسه لآخر مرة فى سنة ١٨٧٢ أمام محكمة جنيف بخصوص قضية الباخرة (ألباما) Alabama

ولقد قاوم المحكمون هذا الجنوح الذى انتهى أمره الى العدول عنه ، ومن المؤكد اليوم أن القاضى الدولى كأى قاض له حق الفصل فى اختصاصه اذا توزع ، وقد نص على هذه القاعدة فى الفقرة الاخيرة من المادة ٣٧ من القانون النظامى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى فقد قيل فى هذه الفقرة : « تفصل المحكمة فى اختصاصها عند الشك فيه »

وقضى العرف على لزعم القاضى بان الدولة هى القاضى الوحيد المختص بالفصل فى المشاكل التى انطوى عليها النطاق المحتفظ به ولقد لوحظ أن فى هذا النطاق حالات كان فيها وضع القوانين مجحفاً بحقوق الاجانب ، فأدى الأمر إلى ظلامات دبلوماسية رغما من تمسك البلد بان المسألة من الشئون الداخلية ، ومن الاعمال المنطوى عليها نطاق حرية الدولة . ذلك أن تحديد محتوى النطاق المحتفظ به لا يمكن أن يكون

من ناحية واحـدة ، وانما من الواجب أن يتم باتفاق الدول ذوات المصلحـة ، فان لم يتم الاتفاق دعى طرف آخر للفصـل فيما بينهم وإلا سـادت الفوضى العـلاقات الدولية .

وإذا كان الأمر كذلك فيما يتعلق بالقانون العام فمن المؤكد أنه كذلك عنـد ما تـكون الدول المتنازعة قد ارتبطت من قبل بعقد تحـكيم عام ، أو كانت منسلـكة فى عضوية عصبة الامم .

فاذا لم يكن فى عقـد التحكيم العام تحفظ خاص بالمسائل المحتفظ بهـا سرت اجراءات هذا العقد على المسائل المنزلية ذاتها . أما إذا استثنيت هذه المسائل مباشرة أو غير مباشرة فيكون من اختصاص المحـكمين أن يفصلوا فيما إذا كان الخـلاف قائما على هذه المسألة أم على تلك باعتبار أن نقطة الخـلاف أولية ، ومن الواجب على القاضى أن يفصل فيها . وهذا ما قـرره بروتوكول جنيف (مادة ٥) وفى الوسع النص على ذلك فى معاهدة التحكيم على النحو الذى جاء فى المعاهدة البولونية السويسرية الرقيمة ٧ مارس سنة ١٩٢٥ التى أخرجت من التزام التحكيم المسائل التى جعلها القانون الدولى خاضعة لاختصاص الدولة المطلق ، ثم عنيت بان أضافت إلى المادة (١٩) أن لمحـكمة العدل الدولى أن تفصل فى كل خـلاف خاص بتفسير هذا التحفظ . ولـكنه حق مفروض حتى فى حالة سكوت المعاهدة وخلوها من نص يشير اليه . (راجع بوليتيس — العـدل الدولى — ص ٢٣٨ — وراجـع مقال P , de Vipeuil فينوى فى مجلة القانون الدولى الايطالية بعنوان المحـكمة الدائمـة للعدل الدولى وبروتوكول جنيف ص ١٥٣ سنة ١٩٢٥)

وكذلك الشأن فى جمعية الامم فالدولة عضو جمعية الأمم التى تتمسك ضـد دولة أخرى عضو فى العصبة بالنطاق المحتفظ به لا تستطيع أن ترفض أى اجـراء . فاذا رفضت الاتفاق الودي والالتجاء إلى التحكيم تدعى إلى مجلس العصبة ، ومن الواجب عليها الحضور . وهنا يمكنها أن تدفع بعدم الاختصاص . ولـكن هـذا الدفع ليس دفعا الزامياً ، ولمجلس العصبة الحق فى أن يمحص دفع هـذه الدول وعليه

أيضاً واجب يقضى بذلك . وإذا استبان صحته باجماع الآراء كان عليه أن يتوقف عن السير فى الدعوى .

فرغما من مقاومة الدول صاحبات المصلحة فان هذا الاجراء مفروض على أعضاء عصبة الامم .

ولقد اتبع هذا الاجراء كما رأينا فى قضية جزر « النـد » رغماً من أن فنلندا لم تـكن عضواً بالعصبة ، فالعصبة التى رفعت الدعوى أمامها بواسطة أحـد أعضائها قد عرضت مسألة اختصاصها على لجنة الفقهاء فى يوليه سنة ١٩٢٠ فقضت بالايجاب ثم بحثت اللجنة بعدئذ الموضوع ، وبناء على النتائج التى دونت فى تقرير وضعته لجنة أخرى قررت اللجنة الاولى فى ٢٤ يونيه سنة ٩٢١ وجوب تبعية الجزر لفنلندا مقابل بعض ضمانات للاهالى .

ولقد كان من الممكن أن يكون مصير قضية البطريرقية كذلك لولا أن الطرفين اتفقا على فض النزاع عند اللحظة الاخيرة .

لقد رفعت اليونان فى سنة ٩٢٥ دعواها أمام عصبة الامم رغماً من أن تركيا لم تـكن عضواً بها ، ورغم امتناعها عن الحضور ، وطلبت رأى المحـكمة الدائمة للعدل الدولى بصدد اختصاصها ، ولـكن بما أن الاتفاق قد تم بين الحـكومتين فان المحـكمة لم يكن لها أن تفصل .

ولـكن الاجراءات قد تمت إلى النهاية فى قضية المراسيم التونسية والمراكشية نظراً لمركز الدولتين صاحبتى المصلحة والصفة المزدوجة التى لـكل منهما على اعتبارهما عضوين فى عصبة الامم ومجلسها .

ففى ٨ فبراير سـنة ١٩٢١ صدر دكريتو من باى تونس ودكريتو من رئيس الجمهورية الفرنسية اعتبر الاول تونسياً والثانى فرنسيا كل شخص يولد فى تونس من زوجين ولد أحدهما فى تونس ، وفى نفس اليوم صدر مرسـومان يشبهان السابقين نشرا فى منطقة الحماية الفرنسية بمراكش احـداهما من السلطان والثانى من رئيس الجمهورية الفرنسية . فاسرعت الحـكومة البريطانية بالاحتجاج على تطبيق هذين المرسومين على رعاياها وعرضت الخلاف على المحـكمة الدائمة للعدل الدولية ، فرفضت

الحكومة الفرنسية مدعية أن الخلاف خارج بطبيعته عن دائرة التحكيم.

فما كان من الحكومة البريطانية الا أن أعلنت أنها والحالة هذه ترى نفسها مكرهة على أن تبسط الخلاف أمام مجلس عصبة الامم : فنازعت الحكومة الفرنسية اختصاص المجلس قائلة بان الخلاف لا يدخل فيما نصت عليه المادة ١٣ والمادة ١٥ من الميثاق . ولما كانت الحكومة البريطانية قد أصرت على تدخل مجلس العصبة فان الحكومة الفرنسية اعترضت بان الخلاف قد استثنى من اختصاص المجلس بمقتضى الفقرة ٨ مادة ١٥

ومع ذلك فان الموضوع طرح على المجلس فتمسكت الحكومة الفرنسية بالفقرة ٨ مادة ١٥ ودفعت بعدم الاختصاص مؤيدة أن الخلاف يتضمن موضوعاً تركه القانون الدولى خاضعاً لاختصاصها . وبعد اتفاق بين طرفى الخصوم دعا مجلس العصبة المحكمة الدائمة لابداء رأيها فيما يتعلق بمعرفة ما اذا كان موضوع الخلاف من المسائل المنزلية أم له صفة دولية .

ولقد جاء الرأى الذى أصدرته المحكمة فى ٧ فبراير سنة ٩٢٣ مؤيداً دولية الموضوع اذ قالت اذا كان المقرر فى القانون الدولى القائم الآن ان المسائل المتعلقة بالجنسية هى مبدئياً من المسائل الداخلة فى النطاق المحتفظ به فمن الممكن تضييق حرية الدول فى تسوية هذه المسائل على هواها عن طريق المعاهدات واستندت الحكومة البريطانية على معاهدات عقدتها مع فرنسا . ولكن فرنسا نازعت تطبيق هذه المعاهدات بالنسبة لموضوع النزاع : غير أن المحكمة رأت ان لتقرير قيمة هذه الاتفاقات يجب ضرورة الالتجاء الى القانون الدولى . وكفى هذا لاخراج موضوع النزاع من دائرة اختصاص فرنسا المطلق

حلت المسائل الاولية على هذا النحو ، ولذلك وجب اصدار قرار فى الموضوع ولما كان الطرفان قد اتفقا على أنه اذا قضت المحكمة باخراج الموضوع من اختصاص فرنسا المطلق فقد وجب أن تصدر حكمها فى الموضوع ، ولما كان الطرفان قد سويا الموضوع حبياً فان المحكمة لم تصدر حكمها الموضوعى .

ان استخدام وسيلة التحكيم لا تفضى فقط الى اجتناب الفوضى بالنسبة للعلاقات

الدولية بواسطة تحديد المسائل المنزلية وتمييزها عن غيرها بنزاهة ملموسة ،وانما لها أيضاً فائدة أخرى هى زيادة الايقان بشذوذ النطاق المحتفظ به

وهكذا الشأن أمام مجلس العصبة نظراً للأثر المترتب على الشرط الخاص بتوافر اجماع الأصوات فى هذه الحاله . لان الموضوع المراد حله ليس من المسائل الاجرائية (راجع Schuking et Wehberg p. ص٥٨٩) وإذن فمن الواجب أن يقوم إجماع المجلس على الاقرار بأن الخلاف يختص بموضوع يتركه القانون الدولى لمطلق اختصاص الدولة صاحبة المصلحة ، فاذا لم يكن الموضوع كذلك كان دولياً واستطاع مجلس العصبة أن يحكم فى الموضوع ، وإذن يكفى أن يكون هناك صوت واحد معارض — خلاف صوتى الطرفين المتنازعين — لكى ينتزع الموضوع من النطاق المحتفظ به .

وهذا الأثر المترتب على تبصر القانون الدولى يتعلق بالاجراءات مهما كانت السلطة التى تتم أمامها ، سواء أكانت سلطة العصبة وفاق الميثاق ، أم أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولى، كما هو الحال فى نظرية بروتوكول جنيف أو أمام محكمين عينهم المتخاصمون خصيصاً . ففى أية حال يكون للسلطة التى دعيت للحكم حق الفصل فى الدفع الفرعى ، وتكون الدولة التى تتمسك باختصاصها المطلق هى المدعية أما فى الموضوع فتكون مدعى عليها .

ويترتب على ذلك أن من واجبها أولا ـ أن تثبت أن القانون الدولى بحالته الحاضرة يقرر أن الموضوع المتنازع عليه من موضوعات النطاق المحتفظ به،وأن المحكمة يجب عليها فى حالة الشك أن تحكم لمصلحة القانون الدولى برفض الدفع . ومعنى هذا الرفض هو انكار اختصاص الدولة صاحبة المصلحة اختصاصاً مطلقاً .وإذن فالشك لمصلحة القانون الدولى .

مضار النطاق المحتفظ به

مهما كان شذوذ النطاق المحتفظ به فان وجوده لا يخلو من أهمية جوهرية . ففروع النشاط المتألف منها هذا النطاق هى بلا شك أقل عدداً مما كانت عليه فيما مضى،

ولكنها مع ذلك تتضمن أعظم المسائل الحيوية وأخطرها فى هذا العصر .

وإذا نحن اقتصرنا على أهم مسائل هـذا النطاق فقد وجب أن نذكر مسـائل الاسواق التجارية والمواد الاولية والهجرة مع ما يتبعها من موضوعات العمل والعطلة، وغير ذلك من مختلف الوجوه الاجتماعية الحاضرة الدقيقة المطلقة سواء فى داخل البلاد أو خارجها .

على أننا لا نستطيع أن نحول دون دهشتنا مما اشتمل عليه القانون الدولى من مبادىء قانونية استثنائية . وقواعد فلسفية متناقضة ، سيئة العواقب، وخيمة النتائج

إن القانون الدولى الذى وضع لتسوية العلاقات بين الشعوب وفاق روح النظام والتوفيق، ووضع حدلا نفراج زوايا الخلافات واجتناب التصادم، قد جهل أشد المسائل حرجاً فى العصر الحاضر . وجافى أكثرها إيلاماً فى هذا الزمن . إنه ترك هذه المسائل تحت تصرف الدول المطلق ورحمة المصالح الخاصة فأصبحت خاضعة لتناحر الخصومات الاقتصادية ، فعوضا أن يقى القانون الدولى العالم شر هذه المشاكل ويهدئها قد رأينا سكوته عنها قد أثارها وأضرم نارها .

إن النطاق المحتفظ به الذى تكون بسبب نقص القانون هو عائق قوى فى سبيل السلام الدولى . والحريات التى انطوى عليها خطره للغاية . لان الامم التى تتألم من التمتع بهذه الحريات تقف بسبب عجزها عن تحديد الحريات بالطريق القانوني فى مأزق . فأما يأس وإما اكراه إذا استطاعت أن تعول على قوتها .

لقد ألم الساسة بهذا الخطر عند وضع بروتوكل جنيف فى سبيل تسوية الخلافات الدولية سلمياً ، فبمجرد أن تم استبقاء مبدأ اختصاص الدولة وحدها وامتداد هـذا النطاق من اجراءات الميثـاق إلى اجراءات التحكيم كانت النتيجة أن يؤدى المنطق إلى القول بأن من المفروض لزاما فى البلد الذى ترفض ظلامته بناء على الفقرة (٨) من المادة ١٥ ويلجأ إلى الحرب ضد خصمه أنه بلد معتد ولهذه الصفة يعتبر المعتدى عدو الجميع

ولقد اصطدم هذا الرأى باعتراض شديد قدمه مندوبو اليابان الذين قالوا : هاهو بلد يعتمد على شدة القانون القائم يلحق بنا ضرراً خطيراً ويعرض حتى حياتنا للخطر

ولذلك أخذنا نسعى فى حل الخلاف بالطريق الودى فتوجهنا الى عصبة الامم، ولكننا قد منعنا هناك من ابداء أية مناقشة أو أى إيضاح خاص بالموضوع بناء على ما لخصمنا من النطاق المحتفظ به . وإذا ما بلغت الاساءة أشدها ولم نطق الاستسلام للانتحار والتجأنا الى استخدام وسائلنا الخاصة لانقاذ حياتنا فرض فينا اننا معتدين وكنا طعمة للقصاص الدولى.

ان أمراً كهذا ليس حكيما ولا مصيبا ، لانهم يأبون علينا حق الدفاع عن النفس وهو حق معترف به حتى للمجرمين العاديين ، لانهم بترك حبل الشهوات على غواربها يضرمون نار الحرب عوضا عن العمل على اتقائها . فالعدالة والمنطق ينصحان قبل الحكم علينا ،بان نتمكن من فرصة إيضاح غرضنا ويتاح الظرف المناسب لاحتمال عقد تسوية » .

ان هذه النظرية قد أحدثت أثرا شديداً، ولذلك بحثوا عن دواء . ولقد ظنوا انهم عثروا عليه فى نصوص الميثاق ذاتها . فالمادة (١١) تقول . « فى حالة تهديد بحرب يجتمع المجلس من تلقاء نفسه بناء على طلب أحد أعضائه لاتخاذ الاجراءات الكفيلة بان تصون السلام صيانة منتجة . ومن الممكن فضلا عن هذا أن يلفت نظر المجلس بواسطة أى عضو من مجلس العصبة نحو أى طرف يسيء بطبيعته للعلاقات الدولية ، ويقلق بناء على ذلك السلام ، وحسن الوفاق بين الامم هو الامر الذى يتوقف عليه السلام . »

لقد كان من المقرر أن الفقرة ٨ من المادة (١٥) لاتخول مجلس العصبة أن ينظر بناء على المادة (١١) فى مسألة داخلة ضمن الاختصاص المطلق لدولة ما ، لأن مهمته فى هذه الحالة تقتصر على محاولة التوفيق، إذ المجلس ليس له أن يشير رسميا على المتنازعين بالطريقة التى تتبع فى تسوية الخلاف وفضه .

ولقد ذكر هذا التفسير فى البروتوكول (مادة ٥ فقرة ٢) فأتاحت هذه المادة الفرصة لاصلاح نظرية القرائن على قيام الاعتداء بقولها فى الفقرة الاولى من المادة (١٠) ان البلد الذى يسترشد بالفقرة ٨ مادة (١٥) ليلجأ الى الحرب لا يفرض فيه انه معتد

إلا اذا لم يكن قد بدأ باستخدام آخر وسيلة للتوفيق، وهى الوسيلة التى نصت عليها المادة (١١) .

فالمادة (١١) خففت الى حد ما شدة (الفقرة ٨ مادة ١٥)اذ سمحت بأن لا يترك المتنازعان وجها لوجه دون وساطة، فعلى المجلس — أو الجمعية العمومية للعصبة — أن تقربهما من بعضهما ، كى يتخذا من نفسهما وسيطا بينهما للوصول الى اتفاق حبي ، دون أن يفرض عليهما أى شىء ، فاذا لم تنجح هذه الوسيله تبقى الحالة كما كانت من قبل ، ويبقى البلد الذى اعترف له بالنطاق المحتفظ به مطلق الحرية قانونا فى أن يأبى أية تسوية . ولكن العصبة تكون قد قامت فى هذه الحالة على الاقل بجميع الوسائل التى فى الامكان الآن لاتقاء التوسع فى الخلاف .

واذن فالموافقة على التعديل اليابانى لم تكن شظية أصابت النطاق المحتفظ به فهدمت جانبا منه كما قال بذلك بعض الاوساط خطأ .

إن فرض الاعتداء كان فى بادىء الامر خاضعا لشرطين :

(١) أن تكون الحرب بدأت

(٢) ان تتخطى الدولة قرارا إجماعيا صادرا من مجلس العصبة أو حكما قضائيا أو تحكيميا يقرر بان الخلاف الذى نشب بين البلد الذى قام بالحرب والبلد الآخر المحارب مما يدخل بناء على القانون الدولى فى دائرة الاختصاص المطلق للدولة الاخيرة .

ولقد أضف الساسة فى نص البروتوكول الى هذين الشرطين شرطا ثالثا هو ان لا تكون الدولة قد طرحت الخلاف فى السابق على المجلس أو على الجمعية العمومية للعصبة وفاق نص المادة (١١) .

فاذا لم يتوافر هذا الشرط ، أى إذا أستخدمت المادة (١١) وفشل الطرف الساعى إلى ذلك فالتجأ إلى الحرب فليس هناك مايدعو إلى فرض الاعتداء فيه ، ولكن من الواجب تسجيل ماهناك من اعتداء:

وبهذه الطريقة يصان مركز البلاد المتمسكة (بالفقرة ٨ مادة ١٥) ، ومن الممكن ن يقال إن الصيانة فى البروتوكول أحسن منها فى الميثاق ، لان الميثاق يرى أن الحرب

التى يشرع فيها فى حالة تطبيق الفقرة (٨ مادة ١٥) تكون حربا مسموحا بها على الاقل . أما فى البروتوكول فانها حرب غير مشروعة على أية حال، وتكون بهذه الصفة عرضة للقصاص إجماعى ، على أن الحذر الذى تفرضه المادة (١١) من الميثاق لا يكفى مطلقا للعلاج ، لانه ، مع شدة القانون ، يترك الباب مفتوحا أمام مشاكل خطيرة محتملة الوقوع .

فالعلاج الوحيد للحالة الحاضرة لا يمكن أن يكون إلا فى تضييق النطاق المحتفظ به تدريجيا باتباع قواعد جديدة كفيلة بان تجعل القانون الدولى أكثر مرونة وانطباقا على ضرورات الحياة العصرية مع السماح باستبقاء باب العدالة مفتوحا على الخصوص أمام المشاكل التى تعتبر تسويتها سلميا شرطا أساسيا لدوام السلام وصيانة المدنية .

الفصل الثالث

تضييق النطاق المحتفظ به تدريجيا

ليس تضييق النطاق المحتفظ به مسألة خيالية . فالماضى عنوان المستقبل . فكم من مواد اشتمل عليها هذا النطاق فيما سبق قد انتقلت إلى نطاق الحرية المحدودة الذى ينازع النطاق المحتفظ به البقاء . وليس من شك فى أن الضرورات التى فرضت ذلك يمكنها أن تفرض رقيا قانونيا آخر .

(Garner , Recent developments in international Law, Calcutta , 1925 p. 36 , et 809)

فالمسألة الآن هى هل يؤدى تقدير الحاجات الاقتصادية تقديراً صحيحا فى عصرنا إلى مساعدة هذا التطور الطبيعى وتنشيطه وتنظيمه أم لا ؟

ليس الغرض أن ندفع الانسانية إلى خلق قواعد قانونية مصطنعة أو سابقة لأوانها ، ولا تتفق وحقيقة الواقع ، ولكن الغرض تقصى الحوادث وتتبع خطواتها لتمييز القواعد التى تولد معها ، حتى تصاغ بأسرع ما يمكن فى حال تكفل لعلاقات الشعوب شيئا من النظام والتوافق .

هذا هو الغرض الذى يجب أن نجعله نصب أعيننا ، ومن الممكن الوصول اليه عن طريقين مختلفين ، ولكن فى المقدور أن يكون عن طريق واحد . أما الطريقان فأحدهما رقى القانون الاصطلاحى وانمائه . وقد قطع الآن هذا الرقى مرحلة بعيدة . ففى العالم الآن عدد كبير من عشرات آلاف المعاهدات السارية . وأما ما يسجل منها سنويا فيعد بالمئات ،

وأما الطريقة الاخرى فنجدها فى الجهد العلمى الذى يمكن به منذ الآن أن نعثر عن وسيلة تدخل على القانون الدولى مرونة تجعله يسير وفاق تغيير الحياة بلا انقطاع وذلك يكون بتطبيق نظرية السرف فى الحق على العلاقات الدولية .

رقى القانون الاصطلاحى ونموه

ان لهذا الطريق مرحلتين :

(١) ملاحظة الوقائع وتحليل المواقف ودراسة المصالح المشتبكة بأحسن طريقة تؤدى الى التوفيق بينهـا إلى أن يفضى الامر بخصوص مسـائل معينة الى عقد اتفاقات خاصة .

(٢) وصوغ العرف والقواعد المتبعة فى نصوص عامة تحرر فى طريقة تكفل رضاء جميع البلاد إذا هى اصبحت فيما بعد القانون الدولى المبوب .

فى الاتفاقات الخاصة

(١)

يجب أولا أن ندلى بملحوظة أولية هى أن مسألة عقـد الاتفاقات المعدة لتنظيم النطاق المحتفظ به وتضييقه تصطدم بعائق عام ، بصعوبة نفسية ، وهذه الصعوبة النفسية هى اشمئزاز الدول من قبول الارتبـاط فى المسائل التى تتمتع الآن بحرية العمل التامة تلقاءها .

وهذا إحساس طبيعى مرجعه الخوف من التجرد عن السلطات المعتبرة ضرورية لحماية المصالح القومية ، أو إلى اعتبارات الكرامة الخاصة أو العادات القديمة التى تقضى بالحرص والحيطة والشك ، او إلى عدم وجود نظام دولى كفيل بأن يصلح مضار عدم المساواة فى الواقع بين الدول ولا سيما جهل المصالح أو المزايا الصحيحة المترتبة على عقد اتفاقات دولية .(راجع جارنر Garner — تحديد السيادة القومية فى العلاقات الخارجية Des Limitations à la Souveraineté nationale dans les rèlations exterieures ص ٥٦ و ٥٧ وله فور Le Fur و Newfang ونيوفانج ص ٤٠ — ٤١ وبيليه ص ٨٩)

ويترتب على ذلك أن أول مايجب عمله لضمان رقى القانون الدولى هو انارة ضمير الحـكومات والشعوب بارشادهم الى أن الحد من الحرية الذى تفرضه المصلحة

العامة كرهينة لاتمام الرقى الاجتماعى يساعد المصلحة الخاصة، لان نتيجة ذلك هى انماء النشاط الفردى بمختلف وجوهه والسماح مقابل التنازل عن جزء من الحرية الذاتية بالتسلط على حرية الآخرين من البلاد المتعاقدة بحيث يكون المكسب من هذه الناحية أعظم من الخسارة من الناحية الاخرى .

ولكن الناس لا يستطيعون أن يقدروا المصلحة العامة إلا من زاوية المصلحة الخاصة إذا نظروا إلى الامور من ناحية القانون العام الداخلى . فكيف بهم إذا كان الامر خاصاً بالمسائل الدولية ؟ لا شك أنه لا يمكن حملهم على قبول إصلاح الا إذا هم ضمنوا به مزايا للمصلحة القومية واعتقدوا بهذه المزايا . فاذا نحن نقلنا المناقشة إلى هذا الميدان العملى الوحيد وجردناها من بواعث الكرامة الخاصة والاحساس البحت ، لأمكن استمرارها ، لانها تكون والحالة هذه موضوعية تسمح بالبحث المقارن بين الحجج ، وتضطرنا الى أن نبرر الاعتراضات التى تقوم فى سبيل الاصلاحات المقترح اجراؤها . فبتسهيل موقف الحكومة إزاء البرلمانات والرأى العام يصبح من الميسور عقد الاتفاقات الضرورية :

ان الواقع يؤيد هذا المنهاج . ومن السهل أن نذكر أمثلة عديدة كان فيها البحث الموضوعى الدائر حول الواقع مثبطا للعداوة الاصلية القائمة ضد اصلاح دفع اليه الشعور الوطنى البحت واليك مثلا من أظهر الامثلة .

الهجرة

إن المناقشات التى دارت فى البرلمان الامريكى سنة ١٩٢٤ بصدد الهجرة قد كشفت عن حدة الشعور الامريكى بالنسبة لهذا الموضوع ، اذ طلب الرئيس كولدج عبثا تأخير سريان القانون الى أول مارس سنة ١٩٢٥ ليتمكن من أن يتفاوض مع اليابان بخصوص إلغاء اتفاق سنة ١٩٠٧ بموافقة الطرفين ، وهو الاتفاق المعروف باتفاق « الجنتلمان » . ولقد استند مجلس الشيوخ ضمن ما استند عليه من الاسباب لرفض اقتراح رئيس الجمهورية على ان هذا الاقتراح يؤدى الى « الاعتراف بجواز المفاوضة

الدولية فى مسألة الهجرة ، وهذا ما يعادل ترك الخطة المتبعة حتى الآن بخصوص الجائز دخوله فى الولايات المتحدة، الامر الذى لا يجوز أن يكون لانه من المسائل المنزلية »
(راجع خطبة روبنسون عضو الشيوخ)

ولكن الدكتور ه . لوغن H' Laughlin وقف فى نفس الوقت تقريبا أمام لجنة المهاجرة فى مجلس النواب ، وشرح البحث الذى تابعه فى أوروبا فى السنة السابقة بصدد هذا الموضوع ، وانتهى به المطاف إلى أن يلاحظ أن الهجرة الى الولايات المتحدة من شأنها أن تؤدى إلى طرح موضوعين على بساط البحث أحدهما حيوى والآخر اقتصادى، وأن الواجب يقضى بان نعير مصالح بلاد المهاجرين وبلاد الهجرة اهتماماً على حد سواء عند ما ينظر فى وضع اتفاق عالمى يرمى الى تسوية حركات الهجرة. وقد أعرب عن الرأى القائل بان فى مقدور الولايات المتحدة ان تضم مجهودها الى مجهود الدول الاخرى لوضع قانون دولى مبوب بخصوص الهجرة ، يستلهم نصوصه من العدل والانصاف ، مع ترك الحرية لكل دولة فى تحديد الشروط التى يمكن على مقتضاها ان يهاجر الاجانب اليها ، ثم اقترح عقد مؤتمر من بلاد الهجرة يناط به أن يحدد فى وضوح تام أسباب حركة الهجرة ونتائجها مع التمهيد لاتفاق خاص بالسياسة والحقوق والواجبات والمصالح المشتركة لهذه البلاد . راجع **La Chronique mensuelle de l' émigration , publiée par le Rureau international du travail - Mars - avril 1925 , p 681 et suiv . et la Revue international du Travail T VIII № 4 Octobre 1925 p 625**

ولقد علمنا أن هذا الامر قد تم بالنسبة للمواصلات والنقل وكذلك بالنسبة للعمل والمهجر وان كان فى نسبة أقل .

لقد أصبحت الهجرة موضوعا دوليا بمعنى الكلمة خلال القرن التاسع عشر ولقد بقى هذا الموضوع احدى قواعد الحياة الاقتصادية العصرية . ولقد خلق حاجات جديدة دعت الى وضع أول قاعدة عامة جعل المجمع العلمى الدولى يبذل فى سبيل تحديدها جهوداً كبيرة فى سنة ١٨٩٧ . وبعد دراسة الموضوع درساً عميقاً نصح المجمع الى الدول باتباع سلسلتين من النصوص . أولاهما عامة وتتضمن

المبادىء الجوهرية الصالحة لان تكون أساسا لاتفاقية دولية أما السلسلة الثانية فنصوصها دقيقة ولذلك وضعت فى صورة أمنيات.

ونجد فى رأس السلسلة الاولى القاعدة المبدئية العامة لهذه المادة، وهى القاعدة التى أعلنت « حرية الهجرة والمهاجرة فرادى وجماعات دون تمييز بين الجنسيات » ولكن لهذه الحرية قيد هو انها « لا تستطيع أن تكون موضع تضييق إلا بقرارات تذيعها الحكومات على أن يكون هذا التضييق داخلا فى الحدود الشديدة التى تقضى بها ضرورات النظام الاجتماعى والسياسى (راجع التقرير السنوى لمعهد القانون الدولى جزء ١٦ ص ٢٦٢ وما بعدها و ٢٧٦ وما بعدها، وراجع أيضا المجلة العامة للقانون الدولى العام سنة ١٨٨٧ ص ٧٦٢ وما بعدها).

ان هذه القاعدة المبدئية وان لم تعترف بها الدول رسمياً إلا أنها اتبعت دائما عمليا، ومن هذا التيار تولدت عدة معاهدات دولية خاصة بمختلف المسائل المتعلقة بالعمال الاجانب.

ولكن هذا التيار توقف بعد الحرب بسبب سياسة ما بعد الحرب، وأثره الماثل فى القانون الاصطلاحى المترتب على المعاهدات قد توقف أيضاً حيث اتخذت أغلب البلاد التى اشتركت فى الحرب اجراءات حظرية سواء بالنسبة للخروج أو بالنسبة للدخول. واذا كانت الهجرة لم تمنع منعا باتا، إلا أنها مع ذلك قد علقت على شروط معينة تختلف فى شدتها كشروط الرقابة البوليسية والآداب والحظر الاجتماعى وحظر الجنس والدين والقومية والتعليم والاقتصاد والفن وتحديد عدد الجائز قبولهم فى البلاد.

ولكن عندما سادت السكينة، وشعر العالم بالحاجة الى توازن اقتصادى جديد فتحت الحدود وبدأت الهجرة.

ولقد أخذت الانظار تتجه نحو مسألة توزيع السكان التى أدت تسويتها المعيبة إلى عطلة وقحط وقلاقل اجتماعية مختلفة الانواع، ولذلك وجدنا الهجرة تجدد عهد الاتفاقات الدولية لتلافى الكوارث الاقتصادية. واذا كانت هذه المعاهدات قد امتازت بميولها القومية الاان أهميتها اتضحت من انها تتبع مراحل المهاجرين، ابتداء

من السفر الى وسط الطريق حتى الوصول الى المهجر ثم الى محال اقامتهم .

وأغلب هذه المعاهدات تخص الهجرة فى أوروبا ، ولذلك فانها قد استوحت مبدأ المساواة فى المعاملة بالنسبة للعامل الاجنبي والعامل الوطنى ، ولكن هناك معاهدات قد عقدت أيضاً بين بلاد أوروبية وبلاد فى قارات أخرى . ومن أهم هذه المعاهدات المعاهدة الايطالية البريزيلية الرقيمة ١١ أكتوبر سنة ١٩٢١ وهى خاصة بحركة الهجرة الايطالية الى البريزيل ومعاملة العمال المهاجرين فى هذا البلد . وفضلا عن مبدأ المساواة فى المعاملة فان هذه المعاهدة قد نصت على اعتراف حكومة البريزيل بعقود العمل الفردية والاجتماعية المعقودة فى ايطاليا لتنفذ فى البريزيل ، والاعتراف كذلك بالاتفاقات المعقودة أو التى يحتمل عقدها بين ايطاليا ودولة الاتحاد البريزيلى . وقد تعهدت حكومة البريزيل بأن تسهر على تنفيذ عقود العمل وعلى حماية المهاجرين وتوظيفهم .

وجميع هذه المسائل قد درست اليوم من الناحية الفنية بغية التمهيد لأسس اتفاقات دولية يزداد عددها يوما بعد يوم ويتسع نطاق نفوذها من وقت لآخر سواء بواسطة مكتب العمل الدولى أو هيئات عصبة الأمم الخاصه ، وهذا النشاط المزدوج جدير بالالتفات نظراً لنتائجه الجليلة المخصبة فى ميدان القانون الاصطلاحى .

نشاط المكتب الدولى للعمل

كانت المهنة الطبيعية للمكتب الدولى للعمل هى العناية بحركة الهجرة . لان من بين اختصاصاته التى رسمتها له معاهدات الصلح مسألة تعبئة اليد العاملة ومجاهدة العطلة . والدفاع عن مصالح العمال العاطلين فى البلاد الاجنبية .

لهذا قد اتخذ أول مؤتمر دولى للعمل عقد فى واشنجتون سنة ١٩١٩ عدة قرارات بصددمن هذا الشأن .

فقد أشار على الدول بأنه لا يجوز تعبئة العمال فى دولة لاستخدامهم فى دولة

أخرى إلا بعد اتفاق بين البلدين وبعد استشارة أرباب الاعمال والعمال التابعين فى كل من البلدين للصناعات المراد العمل فيها .

ثم قرر بعدئذ تأليف لجنة دولية من الواجب عليها، مع احترام حقوق كل دولة، أن تضع تقريرا عن الاجراءات التى تتخذ لتسوية مسألة الهجرة وحماية مصالح ذوى الاجور فى الخارج ، وان يكون فى المكتب الدولى للعمل قسم خاص مكلف باستقصاء واقع جميع المسائل المتعلقة بالهجرة والعمال فى الخارج .

ولقد بدأت الهيئتان عملهما فورا ، فلجنة الهجرة الدولية قد اجتمعت بجنيف فى شهر أغسطس سنة ١٩٢١ وضمت مندوبي ١٩ دولة . وناب فيها ثلث الاعضاء عن الحكومات وثلثهم عن أصحاب الاعمال والثلث الاخير عن العمال، ولكن ثلاث من كبريات دول المهاجرة لم يريدوا لسوء الحظ أو لم يتمكنوا من تمثيل أنفسهم فى هذه اللجنة وهم الولايات المتحدة واستراليا والبرازيل .

ولقد فحصت اللجنة الموضوع بصفة عامة من جميع نواحيه وعرضت على المؤتمر الدولى للعمل برنامجا عمليا لحماية المهاجرين والعمال المهاجرين يتضمن على الخصوص اجراءات معدة لضمان معاملة اقتصادية منصفة ومماثلة بقدر الامكان لمعاملة الوطنيين دون تمييز بين الاجناس .

ومهما كانت نتيجة أعمال هذه اللجنة متواضعة نسبيا فان اجتماعها كان يوما مذكوراً فى تاريخ التسوية الدولية للهجرة إذ كانت هذه المرة الاولى التى درست فيه هذه المسألة الحيوية للشعوب فى هيئة دولية ذات صبغة رسمية .

وبناء على نصيحة هذه اللجنة تشكلت لجنة دائمة للهجرة فى سنة ١٩٢٤ مؤلفة من ثلاثة أعضاء يساعدهم خبراء عند الحاجة ، على أن تقدم نتائج أعمالها فى صورة تقارير الى مجلس ادارة المكتب الدولى .

ويقوم المكتب منذ نشأته ببحوث نفيسه عن الوثائق القانونيـة والمعاهدات واحصاءات المهاجرين وعن لهجرة والعودة الى الوطن ونقل المهاجرين .

وتذاع نتائج هذه المباحث فى كتب ونشرات دورية يمكن بها تتبع احـداث الهجرة بمختلف رقيها العمل والتشريعى والاصطلاحى

ويعد هذه المطبوعات قسم الهجرة بالمكتب الدولى بناء على المعلومات والاحصاءات التى تقدمها له الحكومات على الخصوص .

فالموضوع أصبح تحت نظر المكتب الدولى بصفة دائمة . فهو يغذى نشاطه الذى ليس له اليوم من صبغة غير الصبغة الاختيارية والتمهيدية . فالمهمة الآن تشخيص المرض تشخيصا صحيحا تفصيلياً قبل التفكير فى الدواء الناجع . فالمكتب يتابع عمله فى تكديس المواد التى يمكن أن تؤدى بالمؤتمر الدولى للعمل الى وضع مشروعات اتفاقيات بعد أن تفحصها اللجنة .

أما الغرض الآن فمتواضع إذ الامر قاصر على الوصول باتفاق دولى الى تبسيط وتنظيم القوانين القائمة عن طريق البدء بنقط محدودة من الناحية الاقل تعقيدا من الموضوع .

ولقد تمكنت اللجنة فى تبصر من أن تحدد مرماها . إذ لم تر من الواجب عليها أن تعمل بالاقتراح الذى عرض لتكوين لجنة دائمة مهمتها قيادة تيارات الهجرة بطريقة حكيمة من البلاد التى ينقصها العمل إلى البلاد التى تنقصها الايدى العاملة وأن تعمل كهيئة منزهة عن الغاية ومسموعة الكلمة فى سبيل التوفيق بصدد من المشاكل التى تقوم بين الحكومات بخصوص الهجرة . وقد رفضت ذلك لانها فهمت أن من الخطر الآن القيام بمهام غير محدودة يمكن اعتبارها افتئاتا على الحريات التى تتمتع بها الدول فى الوقت الحاضر .

وهذا الاقتراح وغيره من الاقتراحات قد اعتبرت مبتسرة . فهى تفرض أن النضوج قد أدرك بعض المواد ، ولكن الوصول الى تحقيق هذا الغرض سيتم مع الزمن عندما يكون نشاط المكتب الدولى للعمل قد سمح للشعوب بأن تقدر مصالحها تقديرا منبعثا عن ضمير صادق ؛ وعندما تكون الاتفاقات الخاصة قد وضعت أسس قانون دولى واسع بتعدد هذه الاسس وتعميم تطبيقها .

نشاط عصبة الامم

(٢)

إن عصبة الامم قد أمكنها بواسطة المادة ٢٣ من الميثاق — وهى المادة التى عهدت اليها حماية وانماء مبدأ معاملة التجارة بالانصاف — أن تتوصل الى دراسة بعض وجوه أخرى من هذه المسألة .

فمن بين الهيئات العاملة فى عصبة الامم توجد هيئة مختصة على الخصوص بالمسائل الاقتصادية والمالية . وهى تشتمل على لجنتين احداهما مالية والاخرى اقتصادية، وهذه اللجنة الاخيرة مقسمة الى عدة لجان فرعية. منها واحدة تعنى بالمعاملة المنصفة للتجارة، وأخرى بالازمات الاقتصادية .

وتدرس اللجنة الاقتصادية مختلف المسائل الداخلة فى اختصاصها ، وتجمع الوثائق الضرورية لهذا الدرس . وتجرى مباحث وتحيط نفسها بالانوار حتى تسترشد على بصيرة . واذا مارأت أن الزمن حان لعقد اتفاقية مهدت لها بوضع مشروعها .

ولقد وصل مجهود هذه اللجنة فى بعض النقط الى عقد اتفاقات . ففى سنة ١٩٢٣ امضى البروتوكول الخاص بنصوص التحكيم فى العقود التجارية . والاتفاقية الخاصة بالتبسط فى الاجراءات الجمركية، ولقد امضاها عدد يسير من الدول .

وأما بالنسبة لبعض المسائل فلا يزال الامر قاصرا على الدرس والبحث والاستقصاء وبناء على قرار أصدرته الجمعية العمومية لعصبة الامم بدأت هذه اللجنة فى سنة ١٩٢٤ تعنى بمحو القيود والمحظورات الخاصة بالصادرات والواردات، ولقد يسر لها بحثها لدى الحكومات أن تلاحظ أن من الممكن بذل بعض جهود نافعة فى نواح خاصة قد تؤدى الى تحديد بعض مواد دوليا . وأما مباحثها اللاحقة فقد سمحت لها بوضع اتفاق فى سنة ١٩٢٧

وبناء على دعوة من الجمعية الرابعة لعصبة الامم بدأت اللجنة فى سنة ١٩٢٣ دراسة

الموضوع الخاص بمعاملة الرعايا لاجانب ومصالحهم خارج بلادهم . وقد استطاعت اللجنة فى سنة ١٩٢٤ أن تقدم تقريرا عن نقطة أولية ، هى نقطة الحقوق التى تمنح للاجانب المقبولين قانونا فى بلد ما بالنسبة لمزاولة مهنة أو صناعة أو أى عمل خاص فى ذلك البلد .

ولقد كونت هذه اللجنة لجنة من الاخصائيين لدراسة أسباب بعض الازمات الاقتصادية وطبيعتها وعلاقاتها بالعطلة . وهذه اللجنة المختلطة تبذل بناء على طلب المكتب الدولى للعمل مجهودا لتحديد مختلف العوامل التى يمكن أن تعوق الرقى المنتظم سواء أكان فى الاستهلاك أم فى الانتاج وتؤدى الى نقصان الاستقرار بالنسبة لاطراد نوعيهما. وهذه وسيلة للتعاون بين أكبر هيئتين دوليتين فى سبيل دراسة المسائل الكبرى الاقتصادية والاجتماعية فى الحياة الدولية وتنظيمها تنظيما مطرد الرقى

فاذا مابلغ هذا التعاون حده المنشود أمكن أن تكون تسوية هذه المسائل اجماعية وبطريقة تقوم على قاعدة توزيع التضحيات الضرورية بين جميع أعضاء الجماعة الدولية عوضا عن أن تكون التسوية قائمة على اتفاقات خاصة بدولتين ، وبذلك تكون النتيجة الطبيعية لهذا المجهود هى وضع القانون الدولى المبوب

تبويب القانون الدولى

من الواجب أن نعمل ونحن نتكلم عن تبويب القانون الدولى على اجتناب الوقوع فى خلط محتمل . حيث ينبغى الا نضع نصب أعيننا أن نصل فيما له مساس بالعلاقات الدولية الى وضع اداة قانونية مبوبة تمام التبويب وتحاكى القوانين القائمة فى مختلف الدول عن العلاقات الخاصة . لاننا إذا فرضنا امكان ذلك كان مانصبو الى تحقيقه عملا من أعمال الترف التى تؤدى لزاما الى العبث والخطأ لان العلاقات الدولية لم تصل بعد الى حالة كافية من الرقى والنماء .

فالغرض من تبويب القانون الدولى هو ان نضع القواعد القانونية السارية الآن فى صيغ واضحة قابلة لان تسلم البلاد المتمدنة بها، سواء أكانت قواعد قد دخلت على

العادات والعرف والمعاهدات أم لا ، على أن تقوم بجانب هـذه الصيغ جميع القواعد الفنية الانشائية التي لا مناص منها لتطبيق القواعد الاصلية تطبيقا عمليا .

فاذا نحن فهمنا تبويب القانون الدولي بهذا المعنى كان علينا أن نبذل لزاما مجهودا عنيفا كذلك الذي بذله بعض البلاد عندما كان الامر خاصا بتحرير صيغ للعادات والعرف الجاري قبل التفكير في تبويب القانون الخاص بزمن مديد ، حيث فرضت هذه الضرورة نفسها أيضا في فترات التنظيم الاجتماعي والسياسي لضمان نوع من وحدة القانون لمختلف طبقات الجماعة

ان هذه الاسباب هي ذاتها التي تدعو الى تبويب القانون الدولي . لان جماعة الشعوب هي الاخرى في حاجة الى قانون أكثر ثباتا ووحدة لا سيما في حالات تكوينها وتنظيمها .

ومهما كانت الاعتراضات على هذا التبويب فان الفكرة قد أخذت تنتصر منذ مدة سواء في ميدان العلم أم في ميدان العمل .

أما من جهة العلم فهذا ما قام به بعض عظماء الفقهاء الدوليين في الولايات المتحدة والمانيا وايطاليا حيث دونوا القانون الدولي المبوب . وقد نهج هذا النهج بعض جماعات علمية قامت هي الاخرى بوضع مشروعات تحضيرية لاتفاقات خاصة بتبويب القانون الدولي .

فمجمع القانون الدولي المؤسس سنة ١٨٧٤ قد قام في هذا السبيل بعمل جبار أثر تأثيرا عظيما في رقي القانون الدولي ، لان قواعد عدد كبير من الاتفاقات وضعت على أساس مشرعات هـذا المجمع . ولقد بذل المجمع الامريكي للقانون الدولي مثل هـذا المجهود ذلك بان مجهوده لم يتناول فصلا واحدا قائما بذاته من فصول القانون الدولي وانما تتناول مجهود المجمع تحقيق الفكرة كلها .

لقد استمرت فكرة تبويب القانون الدولي سائرة في طريق الرقي ، قاطعة المرحلة بعد المرحلة خلال القرن التاسع عشر ، اذا انعقدت عدة مؤتمرات ضمت مندوبي عدد كبير من الدول ، وكان الغرض منها وضع معاهدات اجماعية بخصوص مواد معينة وبذلك تم تبوب ما يجوز تسميته بالقانون الدولي كما تم تبويب شطر من القانون الخاص .

ولقد اتسعت الحركة فى نهاية القرن التاسع عشر وفى بداية القرن العشرين بسبب متفاوض السلام الذى انعقد أولا فى الهاى سنة ١٨٩٩ ومثل فيه ٢٨ دولة ، وثانيا فى هذه المدينة ذاتها سنة ١٩٠٧ وضم ممثلى ٤٤ دولة من مختلف دول العالم . ولقد شرع هذان المتفاوضان فى تبويب جزئى لحق الحرب والحيدة والاجراءات السلمية لحل الخلافات الدولية .

ثم قامت فى أمريكا حركة مماثلة . ولقد طرحت الفكرة فى وضوح على متفاوض الجامعة الامريكية (١) الذى انعقد سنة ١٩٠٦ ثم استؤنف العمل بها فى المتفاوض الخامس الذى انعقد سنة ١٩٢٣ وتألفت لجنة كبرى من الفقهاء ناب فيها عن كل جمهورية امريكية اثنان من الفقهاء المتضلعين فى القانون الدولى ، لكى تجتمع فى سنة ١٩٢٦ لتسير فى عملها الى النهاية على قاعدة مشروع وضعه المسيو الفاريز . أما من ناحية القانون الدولى الخاص فقد اقترح تأليف لجنة من أربعة أعضاء ، نشر أحدهم مشروعا خاصا له أهمية علمية جليلة القدر للغاية وهو المسيوا . س ده بوستامنت . ى . سيرفن (٢) . وترجمه عن الاسبانية المسيوب . جوليه سنة ١٩٢٥

ولقد كان لعمل متفاوض الهاى رنة عظيمة ، وعقدت عليه آمال كبيرة ، ثم شرع فى عقد متفاوض ثالث فى سنة ١٩١٤ على أن ينعقد غيره كل سبع سنوات ، ولكن الحرب العظمى خيبت كل رجاء فتأجل انعقاد متفاوض السلام الثالث على أن لا يجتمع .

ولكن فكرة تبويب القانون الدولى عادت إلى الاذهان بعد إبرام معاهدات الصلح ، فلجنة الفقهاء التى نيط بها سنة ١٩٢٢ وضع دستور المحكمة الدائمة الدولية من قبل عصبة الامم قد رأت أن اذاعة العمل بالنظام الجديد يتطلب ضرورة اتمام القانون الذى ستطبقه هذه المحكمة ، وأفضل وسيلة لذلك هى استئناف عقد متفاوض السلام بالهاى وبناء عليه أعربت لجنة الفقهاء عن هذه الامنية فى تقريرها الذى رفعته الى عصبة الامم

---

(١) **La Conférence panaméricaine**

(٢) **A . S . de Bustamante Y Sirven**

ولكن الجمعية العمومية الاولى للعصبة لم تر الوقت مناسبا لاستئناف الفكرة ، فهى لم تكن لتعترض مبدئيا على تبويب القانون الدولى شيئا فشيئا ، ولكن الظرف الملائم لذلك لم يكن قد حل . اذ كان العالم لا يزال قريبا من زمن الحرب التى قلبت كل شيء وهدمت كثيرا من العقائد والقت الاضطراب الى العقول ، فالثبات الضرورى لمثل هذا العمل كان ينقص الناس جميعا ، لانه عمل من الاعمال التى تستلزم كثيراً من الهدوء والتفكير .

ومع ذلك فاذا كان تبويب القانون الدولى قد لاح فى سنة ١٩٢٠ انه مبتسر ، فان عصبة الامم قد رأت نفسها فى العام التالى مكرهة على العمل له فيما يتعلق بطرق المواصلات والنقل ، فقد جمعت فى سنة ١٩٢١ ببرشلونة وفى سنة ١٩٢٣ بجنيف متفاوضين أفضيا بعد وضع عدة اتفاقات الى تبويب جزئى لهذا الفرع الهام من القانون الدولى .

ولقد رأينا عصبة الامم فيما بعد تضطر تحت ضغط الحوادث الى توسيع برنامجها . فالكثير من المشاكل القانونية قد قامت فى وجهها وأربكتها ارباكا شديداً ، لانها أكرهت على أن ترى فى هذه المناسبات نتائج غموض القانون الدولى (مسألة مسئولية الدول فى سنة ١٩٢٣) بل وسكوت هذا القانون (مسألة مدى الاختصاص المطلق للدولة ونتائجه فى سنة ١٩٢٤)

وفى أواخر سنة ١٩٢٤ أسرعت العصبة فقبلت اقتراح دولة أسوج وسارت نهائياً فى سبيل تبويب القانون الدولى . وبتاريخ ٢٢ سبتمبر صدر قرار من الجمعية العمومية الخامسة لعصبة الامم أبان الطريقة الواجبة الاتباع .

ولقد تألفت لجنة من ١٧ عضوا مثلوا ١٧ دولة فى أوربا وأسيا وأمريكا كما مثلوا أهم المدنيات والنظم القانونية فى العالم ونيط بها بعد ان تأخذ رأى المعاهد العلمية التى خصت نفسها بدراسة القانون الدولى أن تضع قائمة أولى مؤقتة عن مواد القانون الدولى الذى يمكن الموافقة عليه عن طريق اتفاقات دولية .

وهذه القائمة تبلغ فى صورة اخطار إلى حكومات جميع الدول سواء أكانوا أعضاء فى عصبة الامم أم لا ، على أن تضع اللجنة بعد دراسة ردود الحكومات القائمة

النهائية للمسائل التى تكون قد نضجت لتسوى بمعاهدات . وتبلغها لمجلس العصبة مع بيان الاجراءات التى يمكن اتباعها فى سبيل التمهيد لمؤتمرات تعقد فيما بعد .

وهنا يكون من واجب مجلس العصبة أن يختار ما يشاء من بين الاسئلة المقترحة اوان يقترح عقد مؤتمرات دولية لحلها .

ولقد عقدت اللجنة التى تألفت فى ديسمبر سنة ١٩٢٤ أول جلسة فى ١ أبريل سنة ١٩٢٥ بجنيف . وقد بدأت عملها بدرس تمهيدى خاص بالمبادىء التى يعوزها البحث، فدار البحث حول مواد القانون الدولى الخاصة بالسلم ،وهى المواد التى لاحت لاول وهلة أنها قابلة للتبويب ثم اختارت منها اثنتى عشرة مادة مؤقتا وعهدت بدراستها الى اثنتى عشرة لجنة فرعية ، وهذه المواد هى :

المشاكل القانونية المتولدة عن الجنسية والبحر القومى ،والامتيازات ،والحصانات الدبلوماسية ، والدستور القضائى لبواخر الدولة المخصصة للمسائل التجارية ، وتسليم المجرمين ، والمسئولية الدولية الناجمة عن الاضرار اللاحقة بأشخاص الاجانب وأموالهم وأجراءات المؤتمرات الدولية ،وعقد المعاهدات وتحريرها وعقاب القرصنة وفقدان الحق وكسبه بالتقادم ، واستغلال ثروات البحار ، واختصاص الدولة الجنائى بسبب ارتكاب جرائم خارج بلادها ، والقانون الدولى الخاص.

ولكل مادة من المواد السابقة لجنة فرعية مختصة بالبحث فيما اذا كانت تتضمن مسائل قابلة لحل يصطلح عليه باتفاقية ... وما هى هذه المسائل؟ وما هى وسائل حلولها ؟

وتضع اللجنة العامة بناء على تقارير هذه اللجان الفرعية قائمة مؤقتة تعرضها على الحكومات لأخذ رأيها فيها

أما المسائل الخاصة بالحرب والحيدة فقد أرجأتها اللجنة إلى وقت آخر

وقد دعى ثمانية معاهد علمية لمساعدة اللجنة وهى جماعة القانون الدولى International Law Associetion ومجمع القانون الدولى Institut - de droit international . وجمعية التشريع المقارن La Socièlé de législation Comparèe والمجمع الاسبانى للقانون المقارن Institutibérıquede droit Comparé ومعهد القانون الدولى

الامريكى .American institut of inter .law . والاتحاد القانوني الدولى . L . Union Juridique inter . والجمعية الامريكية للقانون الدولى . واللجنة البحرية الدولية.

وبهذه الطريقة أصبح لتبويب القانون الدولى المكتوب هيئة خاصة عاملة، والمهم أنها تكونت . أما انجاز العمل فسيأتي بعد استئصال جميع الاشواك من سبيله واشتراك هذه اللجنة مع المكتب الدولى للعمل واللجنة الاقتصادية لجمعية الامم ستقود الشعوب بلا نزاع من مسالة الى مسألة ومن فصل الى فصل الى أن يصلوا الى قانون مكتوب ومبوب بصدد علاقات مابين الدول .

وبما ان هذا العمل العظيم يتطلب وقتا طويلا ، فمن المهم أن يشترك فيه العلم فبمجرد ماينبت القانون . ويجد فى النص صيغته وجب على العلم أن يجد ويكد فى سبيل الاحتفاظ بمرونة هذا النص وهى مرونة بدونها لايكون القانون هو الانعكاس الحى للضرورة الواقعة.

وإذن يجب على العلم أن يسهل تطبيق نظرية السرف فى الحقوق على العلاقات الدولية بعد اذ ظهرت جلائل آثار هذه النظرية فى ميادين أخرى

الفصل الثالث

نظرية السرف فى الحقوق

ملاحظات عامة

القانون صورة أمينة من الحياة العامة . . لذلك حق أن يتغير وفاق تغيرات هذه الحياة ، واذن يكون القانون كالحياة دائم التطور ، غير منقطع التغير، وليس من الجائز أن يسن فى قوالب جامدة ، صامدة ، لا تتحرك ولا تزول ، شأنه شأن الحياة .

ان صيغة القانون لا تمثل إلا حالة اجتماعيـة متقلبة رحالة ، وقد يبلغ القانون الشيخوخة فى سرعة ، ولذلك وجب العدول عنه اذا كان متناقضا والواقع ، لتحل محله صيغة جديدة آمرة ناهية .

واذا كان الواجب يقضى فيما بين العمل بصيغتين متعاقبتين دلت الحوادث على فساد احداهما والاستعاضة بصيغة جديدة عن الصيغة الرثة البالية فلا مناص من أن تقوم مقومات من شأنها ان تصلح عمليا أظهر عيوب الصيغة المعتلة الفاسدة قبـل الاستعاضة التامة عنها بجديد .

ولقد رأت العبقرية الرومانية القانونية أن تترجم عن هذه الضرورة الاجتماعية المزدوجة باحترام القانون القائم مع تلطيف النصوص المعيبة أو تلك التى زال أثرها عن طريق قاعدتين عمل الرومان بهما على التوالى . ولقد انطوت القاعدة الاولى على أن فى الوسع اتخاذ وسائل مشروعة دون الاكتراث مطلقا بما يترتب عليها من أثر فى حقوق الغير ومصالحه ، وأما القاعدة الثانيـة فتقضى بان من الواجب أن نحسب إلى حد ما حساب التغييرات الطارئة اجتنابا لما يترتب من نتائج على التمسك الشديد

بالنصوص القانونية القائمة . ولـكن القاعدة الاولى قد تفوقت بادى الرأى على القاعدة الثانية . وفى الحق ان القانون قد امتاز أيام الجماعات الهمجية ببساطته وصلابته ، لانه كان يستعير هذين الوصفين من الحالة الاجتماعية باعتباره انعكاسها الصحيح ، فنصوصه كانت صلبة وقاطعة ، وتستمر طويلا عاملة سارية لان تغيرات القانون كانت كتغيرات الحياة بطيئة جداً .

لقد كان القانون مشبعا بالفردية ، وكان النظام الاجتماعى محجوبا عن الانظار خلف شخصية أعضائه . وهى شخصية لها المكانة الاولى من الاهمية ، ولها السبق على الشخصيات الاخرى . ولقد اعتبرت الوسائط القانونية امتيازات خاصة بالفرد ذاته بغض النظر عن صلاته بالبيئة الاجتماعية ، أما استخدام هذه الوسائط القانونية فما كان ليحرك مبدئياً مسئولية من اسند اليه أمر استخدامها مهما كان الخطأ الذى يرتكبه أو الضرر الذى يلحق بالغير من جراء التمتع بهذه الوسائط القانونية .

فالقاعدة الاولى كانت إذن أساس العلاقات الاجتماعية ، أما الثانية فكانت مقوما Correctif نادر التطبيق

ولـكن نمو النظم الاجتماعية ورقيها على التوالى ، واتساع العلاقات الانسانية فى استمرار ، وتعقدها دواما ، كل أولئك يفقد القانون صلابته وبساطته . ولذلك صار أكثر مرونة وتلونا ، وأصبحت صيغته أقل تعميرا واستمراراً فى ميدان التطبيق بها ، لان وقوع التغييرات والتطورات فى كثرة وسرعة جعلت الحاجة ماسة الى أن يكون القانون متلائما وواقع الحياة .

ولقد جعل القانون يتجرد من أنانيته رويداً رويداً ليأخذ شكل الثمرة الاجتماعية ومعناها . وصارت الحقوق الفردية لا تعتبر إلا وسائط قانونية منحت لاعضاء الجماعة كى يستخدموها لزاما فى سبيل تحقيق أغراض مشروعة ومرام سلم بها القانون أو العادة والعرف تحت مسئولية العاملين على تحقيق تلك الاغراض والمرامى . وبهذه النظرية زالت القاعدة الجامدة . وحلت محلها قاعدة المرونة والكياسة والتسامح .

ذلك بان الانسان لا يكتفى فى تقدير المزايا الفردية بان ينظر الى العمل باعتباره قد تم فى الحدود القانونية وحدها ، وإنما الواجب يقضى عليه أيضاً أن يحسب حساب روح الفاعل ونيته . فالعمل الذى يتم فى شعوذة ورعونة ومهاترة واستخفاف وعدم تبصر ، اضرارا بالغير ، ليس له إلا ظاهر القانون ، ولكنه ليس مشروعا بجوهره ، وإذن يجب أن يكون محركا للمسئولية .

فهذا التطور الذى طرأ على الفكرة القانونية ، وعلى القانون ذاته ، قد ولد الفكرة التى تمخضت عن نظرية السرف فى الحقوق . وهذه النظرية نظرية عصرية شكلا ، ولكنها قديمة جدا موضوعا . ولما كانت هذه النظرية قد تولدت عن الوقائع ، فانها قد فرضت نفسها دواليك على الفقه والعلم والتشريع الوضعى ، إذ جعلت نفسها اداة للمشروعية والسلام الاجتماعى بمحاولة اخضاع جميع الجهود الانسانية للاسراف القضائى شيئا فشيئا .

ولقد استطاعت هذه النظرية أن تغزو جميع ميادين القانون الداخلى وهى تسرع الخطى فى سبيل الرقى والتطور بين آونة وأخرى

نظرية السرف فى القانون الداخلى

ان هذه النظرية التى دخلت على التوالى فى القانون الداخلى بشقيه العام والخاص لهى نظرية من الواجب أن ندرسها فيما يتعلق بالقانون الخاص فى كتاب . ر . ده موج (Demogue) (فى الالتزامات بوجه عام (Traité des obligations en général) ج ٤ طبعة باريس سنة ١٩٢٤ ص ٣١٦ وما بعدها . وفى المراجع العديدة المذكورة ضمن هذا الكتاب ص ٣١٦ هامش ٤) وكتاب كورنيل (Cornil) القانون الخاص Le droit prive المجموعة الدولية للفقهاء المشهورين طبعه باريس سنة ٩٢٤ ص ٩٠ وما بعدها — وكتاب كمبيون — (Cambion) نظرية السرف فى الحقوق .

طبعة بروكسل وباريس سنة ١٩٢٥ ، ومتى علمنا ذلك وجب أن نلم بكلمة موجزة عن هذه النظرية فى القانون الخاص

فى القانون الخاص

لقد طرأ التوقف فى بداية القرن التاسع عشر على مجرى الافكار التى أدت الى نظرية السرف فى الحقوق منذ القانون الرومانى . وكان هذا التوقف بعد ان عنى أغلب دول أوروبا بتبويب القانون الخاص كتابة . ولكن ضغط الحوادث غير الموقف وحرك الحالة الراكدة . فبدأت فكرة السرف فى الحقوق تتجلى خلال القرن الماضى الى ان وجدت هذه النظرية ضمانها فى أحكام المحاكم الفرنسية سنة ١٨٧٩ حيث صدرت الصيغة الآتية :

« اذا كان من المبادىء المقررة أن استخدام الحق المخول قانونا لا يمكن أن يتكون خطأ ، فان الامر على خلاف ذلك اذا تجاوزت مزاولة حق كهذا حدودها واستحالت سرفا »

تكونت نظرية السرف فى فرنسا منذ ذلك الحين وامتد تطبيقها الى أن تناول جميع الجهود الفردية سواء كان ذلك فى المادة الخاصة بعقد العقود أم بتنفيذها أم بفسخها أم بالمادة الخارجة عن دائرة الاتفاقات والعقود كحق التقاضى أمام المحاكم .

ولقد بلغ الامر بالمحاكم الفرنسية ان جعلت نظرية السرف تتناول جميع الحقوق تقريبا دون تمييز بين اشتقاق هذه الحقوق من عقد أو تولدها عن قانون. ولقد أعلنت الاحكام القضائية ان الحقوق المعتبرة مزايا اجتماعية لا يمكن مزاولتها اجتماعيا إلا لتحقيق غرض مشروع وتحت مسئولية من يتمتع بمزاولتها . راجع جوسران Josserand تعليق على حكم محكمة النقض المدنية الصادر فى ٢١ مايو سنة ١٩٢٤ بالمجموعة الدورية لدالوز ١٩٢٤ — ١ — ٩٧)

ولقد سلمت هذه الاحكام القضائية بان حق الملكية يتضمن حدودا ثانوية رغما من طبيعته المطلقة التى اكتسبها بموجب التقاليد والنصوص ، وإذن فلا ينبغى مزاولة حق الملكية إلا تبريراً لمصلحة جدية مشروعة . فصاحب الملك الذى يشترط على

المستأجر فى عقد الايجار ان لا يؤجر من باطنه الا بموافقته لا يجوز له أن يرفض قبول مستأجر من باطن المستأجر الاول إلا لاسباب جدية مشروعة . (راجع جوسران تعليق ـ مجموعة دالوز الدورية سنة ١٩٢٣ ـ ٢ ـ ١٦٩) . ومالك المواد الغذائية أو الضرورية للحياة لا يجوز له بماله من حق التصرف فى ملكه أن يتصرف فيها وفاق هواه ومطلق شهوته . (راجع ما تقدم من جوسران)

وهكذا حال جميع الحقوق لا يمكن أن نعتبرها مطلقة لا حد لها ، ولا رقيب عليها ، ولا متصرف فيها ، غير مالكها كما يقضى بذلك مبدأ الفردية ، إذ تتضمن هذه الملكية حدوداً اجتماعية ومن الواجب مزاولتها وفاق أغراضها الاجتماعية ، واذا كان من الواجب تقدير المصلحة الفردية فلا مناص فى الوقت نفسه من أن تراعى المصلحة العامة المرتبطة بها .

على أن هناك الى جانب الحقوق التى لم يحددها القانون ، كالحرية ، حقوقا محدودة قانونا ، ولكنها محدوده تحديدا متفاوتا ، ومن المسلم به أن نظرية السرف أكثر انطباقا على الحقوق الاولى ، منها على الحقوق الثانية . ولكن اذا كان من المتعذر تطبيق هذه النظرية على الحقوق الثانية فليس معنى ذلك أن من المستحيل تطبيقها .

أما اذا بحثنا عن شروط السرف فى الفقه فلا معدى لنا عن أن نلحظ ترددا بصدد تحديد العناصر المكونة له . فالفقهاء يقولون إن من الواجب فى سبيل تكوين السرف أن يكون هناك خطأ من جانب صاحب الحق ، وأن يترتب على هذا الخطأ ضرر يلحق بالغير . ولكن إذا كان الاتفاق على قيام الشرط الثانى قد انعقدت الا انه لم ينعقد بالنسبة للشرط الاول . ففكرة الخطأ قد اعتبرت بادى الرأى شخصية ، أما نية الاضرار المطلقة فهى ما يتكون السرف منه . ولكنهم قالوا فى أغلب الاحيان بخطأ اجتماعى . أى مزاولة الحق مزاولة شاذة ، على نقيض ما أعدله هذا الحق من مصير اقتصادى واجتماعى وفاق ما فهمه ضمير الجماعة فى اللحظة التى يزاول فيها صاحب الحق حقه .

ومع ذلك فمن الممكن الجمع بين الرأيين وقبول الخطأ الفردى كقاعدة ظاهرية للسرف ، على أن نكملها بفكرة الخطأ الاجتماعى فى حالة ثبوته ، مع العلم بأن الخطأ الفردى مفروض لوجود مع الخطأ الاجتماعى فى هذه الحالة ، ويترتب على ذلك انه إذا كان هناك مصلحة جدية لمن أخطأ فى استخدام حقه ، فان خطأه لا يعتبر سرفاً. اللهم إلا إذا ثبتت فيه الأضرار المطلقة .

وقد توسعت أحكام المحاكم فى تقدير الخطأ الضرورى لقيام السرف فى الحق. فاصبحت لا ترى من الضرورى أن يكون هناك غش أو سوء نية ، أو خطأ مبهظ ، بل إن هذه المحاكم تكتفى بوجود الخطأ الطفيف الذى يترجم عنه مزاولة الحق فى غير مهارة أو فى وقت غير مناسب .

وإذن يكفى لقيام السرف أن يستخدم الحق فى سبيل مزية تافهة إذا اقترن الاستخدام باحداث ضرر بليغ للغير ، وهذا كله ما يمكن اجماله فيما يلى .

يوجد السرف فى الحقوق إذا اسيء إلى المصلحة العامة بتضحية مصلحة خاصة جسيمة فى سبيل تحقيق مصلحة خاصة أخرى تافهة (راجع ديموج Demogue فقرة ٧٨١ .وكامبيون Campion فقرة ٣٢٩ و٤٥٢) فقد قال الاخير : « هناك سرف فى الحق أو مزاولة لمزية معترف بها قانوناً بمزاولة معادية للاجتماع ومغايرة له متى ترتب عليها إساءة لمصلحة يلوح انها أعظم من تلك المصلحة العامة التى قدرها القانون وعمل حسابها عند ما خلع على الناس تلك المزية وقال بعدم مساسها »

على أن جنوح الأحكام القضائية إلى التوسع فى فكرة السرف لا ينصب على جميع الحقوق والخدمنها بل يتناول أيضاً العناصر المكونة للسرف .

فالمسئولية المترتبة على السرف المشروط فيه قيام الخطأ تتعارض مع الرأى الجديد القائل بالمسئولية دون الخطأ . والمظنون أن الرأيين يكملان بعضهما ليصلا إلى التوسع فى المسئولية واظهار الفكرة العامة القائلة بأن الخسارة المترتبة على مزاولة الحق مزاولة تؤدى إلى عمل مناقض للاجتماع لا ينبغى فى أغلب الأحيان أن ترهق الضحية إرهاقاً تاماً ، لأن مركز الضحية أدعى إلى الاهتمام من مركز من اقترف هذا العمل جرياً وراء تحقيق مصلحة ، أو ارتكبه عن رعونة أو بسوء نية .

إن ما وقع فى فرنسا بخصوص نظرية السرف فى الحقوق داخل القانون الخاص قد وقع فى بلجيكا ، وتم نسبياً فى البلاد الاخرى تبعاً لدرجة الصبغة الفردية أو الاجتماعية التى اصطبغ بها التشريع .

فحيث يكون القانون مطبوعاً بالطابع الفردى الانانى القوى كما هو الحال فى البلاد الانجلو سكسونية يكون العداء لفكرة السرف فى حكم المبدأ . ومع ذلك فاننا نجد فى بعض الأحيان أن لنية الأضرار أثرها فى تقدير السرف فى انجلترا.

أما فى البلاد التى طبعت قوانينها بالطابع الاجتماعى فان فكرة السرف فى الحق قد ارتقت ونمت ودخلت فى القوانين الحديثة لحد متفاوت

فالقانون المدني الألمانى يقدر نية الاضرار إذا ظهر أنها جوهرية . إذ المادة (٢٢٦) تنص : « محظور مزاولة أى حق إذا كان القصد من هذه المزاولة الحاق الضرر بالغير »

أما قانون الاتحاد السويسرى فقد ذهب فى تقدير السرف إلى حداً بعد مما وصل اليه القانون الالمانى . حيث يكفى السرف الظاهر والاهمال الطائش عند انعدام نية الاضرار .فقد نصت المادة الثانية على أن « لكل فرد أن يتمتع بحقوقه ، وعليه تنفيذ التزاماته وفاق قواعد حسن النية. أما السرف فى الحقوق فلا يحميه القانون إذا كان ظاهراً »

ولقد نص قانون السوفييت الذى سن سنة ١٩٢٣ فى مادته الأولى .

« يحمى القانون الحقوق المدنية ، إلا فى الأحوال التى تستخدم فيها هذه الحقوق على نقيض ما أعدت له اجتماعياً واقتصاديا » (راجع ب . نولد B . Nolde — القانون المدنى فى الجمهورية السوفيتية بمجله التشريع المقارن سنة ١٩٢٣ ص ٣٣٩)

ولكن نظرية السرف لم تظهر فى ميدان العلم إلا بعد جهد جهيد تغلبت به على ما وجه اليها من النقد المتتابع . ولقد جاء فى هذا النقد انها نظرية لا تخرج عن كونها خطأ قانونياً . لان عملا ما لا يمكن أن يكون قانونياً وغير قانونى فى وقت واحد. فالفعل المسمى تجاوزى أو سرفى Abusif هو بكل بساطة فعل غير قانونى يتوارى خلف مظهر من مظاهر مزاولة الحق .

على أن المتفق عليه هو أن التعبير وإن كان صحيحاً بالدقة إلا أنه منطق ومؤثر فى النفس بصفة خاصة . وفضلا عن هذا فان القوة التى كمنت فى نظرية السرف قد ذللت جميع الصعاب ، وتغلبت على مختلف ضروب النقد . والحركة الأدبية الخلقية التى جاءت هذه النظرية رمزا لها قد عمت ، ولما فاضت على جميع ميادين القانون الخاص تقريباً انتقلت إلى القانون العام .

نظرية السرف فى القانون العام [1]

لقد طرحت مسألة تحديد جهود السلطات العامة ونشاطها على بساط البحث كما طرح من قبل موضوع تحديد الجهود الفردية ، ولقد رأينا فى القانون الفرنسى العام نظرية شغلت مكانا جعل يتسع يوما بعد يوم ، وهى نظرية تكاد تحاكى نظرية السرف فى الحقوق وان اختلفت عنها ، ونعنى بها نظرية تخطى حدود السلطة (Excès de pouvoir) التى كان لها فضل السبق فى القضاء على الاعمال الاستبدادية والادارية المحضة.

ان فى وسع كل فرد فى فرنسا أن يتوجه الى مجلس شورى الدولة كى يثبت أن الادارة قد اندفعت الى اتمام عمل ما لغرض ما ومتابعة السير فيه دون وجه حق ، ذلك بان فكرة تجاوز السلطة مفروض فيها بذل جهود مشوبة بعيب مخالفة للقانون رغما من أنها فى حدود صاحب السلطة ، وبهذه الطريقة نستطيع أن نميز بين تجاوز السلطة (Excés de pouvoir) واغتصاب السلطات (Spoliation d'autorité) المفروض فيه بذل جهود خارج الميدان الادارى . كأن يقوم رجل الادارة بالقبض

---

(١) راجع R . Demogue ج ٤ فقرة ٦٦٣ وما بعدها و E Laparre ـ نظرية تجاوز الحقوق ـ ونظرية اختلاس السلطة La théorie de l' abus du droit et ia théorie de détournemeut de pouvoir , Parisl 925 , et Duguit T II P 574 et suiv , T II P . 463 et suiv ; Jéze , Théorie générale des . motifs dé terminants , dans la Revue du droit public , 1922 P (42) et susir

على فرد أو بمصادرة شيء لا اختصاص له به وانما هو فى دائرة اختصاص رجال القضاء دون سواهم .

ان بيان هذا الفارق جليل الشأن من الناحية العملية . إذ لا يترتب على العمل أى أثر فى حالة اغتصاب السلطات . ولا يلي مبدئيا غير مسئولية الفاعل الذى يبقى والحالة هذه خاضعا للقضاء الفرنسى العادى .

أما فى حالة تجاوز حدود السلطة فان العمل يبقى محتفظا بصفته الادارية ولا مناص من أن يتظلم المعتدى عليه لمجلس شورى الدولة طالبا بطلانه . وهنا تتحرك المسئولية الادارية التى ترفع دعواها أمام المحاكم الادارية للمطالبة بالتضمينات .

فالاصطلاح « تجاوز السلطة » (Excès de Pouvoir) ينطوى على كل انتهاك للمشروعية ويختلط مع اصطلاح السرف فى السلطة (Abus de pouvoir) المستعمل أحيانا . إذ ليس بين الاصطلاحين غير فارق واحد . وهذا الفارق هو أن تجاوز السلطة ينطبق على الاعمال المتعلقة بالقانون ، وأما السرف فى السلطة فينطبق على حالة مادية .

إن تجاوز السلطة ينطوى على مسائل ثلاث . أى أنه يتحقق فى فروض ثلاثة .

(أولا) أن يتم الموظف عملا من اختصاص سلطة ادارية أخرى .

(ثانياً) أن يقوم عيب شكلى عندما ينجز العامل عمله دون ملاحظة الصيغ المقررة قانونا .

(ثالثاً) أن يتغير مجرى السلطة عندما يضع العامل أمامه غرضاً غير الغرض الذى فرضه القانون عليه عندما خوله السلطة التى يزاولها .

أما اختلاس السلطة (détournement de pouvoir) فهو نوع من تجاوز السلطة فى القانون العام . ويقرب مما أسموه فى القانون الخاص السرف فى الحق (abus de droit) فالفكرتان يسدان حاجة أدبية واحدة ، ويخضعان لجنوح واحد هو التمتع بالميزات القانونية فى سبيل غرض اجتماعى . فكلتاهما يجعلان هدفهما أعمالا ظاهرها قانونى ولكنها تتم بناء على بواعث معينة .

واذا كان القانون الخاص قد تكلم عن نية الاضرار والرعونة والطيش ووجوب توافرها فى الفاعل، فيقابل ذلك فى القانون العام شذوذ الغاية ، والاهتمام بالاعتبارات الخاصة ، والرغبة فى ارضاء الشهوات الشخصية .

ومع ذلك فان فكرة اختلاس السلطة تلوح من ناحية مقياسها ونتائجها أكثر مرونة من فكرة السرف فى الحق . فهى لا تشترط توافر سوء النية . وانما تتطلب الاكتفاء بارادة مخالفة لحسن الادارة . واذن فليس من الضرورى للكشف عن العيب أن نبحث عن العوامل النفسية التى دفعت العامل الى اتمام ما عمل بل يكفى أن نقارن الغرض الذى رمى اليه العامل بالغرض الذى أراده القانون من تخويله السلطة .

وأما من ناحية نتائج اختلاس السلطة فان هذا التغيير يؤدى الى تحريك المسئولية الخاصة باصلاح الضرر ، ورفع الدعوى الموضوعية سعيا الى بطلان العمل . وليس من الضرورى لتقرير هذا البطلان اثبات الضرر أو التمسك بحق أسيء اليه ، وانما يكفى وجود مصلحة بما فيها المصلحة الادبية الواسعة .

ولكن أول هذين الفارقين يزول شيئا فشيئا كلما اتسع نطاق العمل بنظرية السرف فى الحق ، وأما الفارق الثاني فقد أعد للبقاء لانه متعلق بخصائص القانون العام ، وهى خصائص لا يمكن التغلب عليها فاذا كان السرف فى الحق قد دخل على القانون العام الفرنسى عن طريق اختلاس السلطة ، فان سلطان هذه النظرية قد أثر تأثيره فى شكل آخر وبطرق أخرى . ففى بلجيكا مثلا نجد أن اعتبار السرف فى الحق قائما على أغراض مناقضة للاجتماع قد ألهم الفقه فى مادة مسئولية السلطة العامة . فهو يعتبر جهد الحكام ونشاطهم محدودين ولا سيما بالقوانين المنظمة للحقوق المدنية . فاذا هم افتأتوا على حق من هذه الحقوق كان للسلطة القضائية أن تعلن عدم مشروعية عملهم وتعتبره مكونا لخطأ . لان جميع الاعمال لا غرض منها الا تحقيق غايات اجتماعية عن طريق مزاولة جزء من السلطة المستمدة من الامة . (راجع كامبيون **Campion** فقرة ٢٩٥ ص ٢٠٣ وما بعدها) .

نظرية السرف والعلاقات الدولية

ان معرفة حدود الرقى الذى ترتب على نظرية السرف فى ميدان القانون الداخلى والوقوف على نتائجها فى هذه الناحية قد حمل الفقهاء على التساؤل عما إذا كان فى الوسع تطبيق هذه النظرية على العلاقات الدولية .

ولقد أدى اختبار هذا الموضوع إلى نتائج ثلاث : هى أن هذا التطبيق مقبول نظريا ، وممكن عملياً ، ومتحقق فعلا .

الاعتبارات النظرية

ان الملاحظات العامة التى وضعت فى رأس هذه الكلمة قد دلت على أن فكرة السرف فى الحق جاءت نتيجة مترتبة على طبيعة القانون الجانحة دائما إلى التطور ، ولذلك فان فكرة السرف أصيلة الى حد ما فى كل نظام قانونى يقوم فى أى جماعة انسانية مهما كان رقى هذا النظام أو تدهوره .

ولقد ثبت مما تقدم أن بين القانون الدولى وفروع القانون الاخرى وحدة فى الاصل والمصدر والاساس والمصير ، وان الحريات المعترف بها للدول كالحريات المعترف بها للافراد ، لا يجوز استعمالها شرعا الا وفاق ما أعدت له اجتماعياً ، وطبقا لشئون الوسط الذى نبتت فيه ونمت وادعمت ، ويترتب على ذلك أن ليس فى الوسع مقاومة التوسع فى تطبيق نظرية السرف على العلاقات الدولية بناء على أسباب مبدئية فحسب ، بل إن الواجب يقضى بإباحة تطبيقها واعتبار هذا التطبيق من الضرورات بناء على نفس الاسباب التى دعت إلى تطبيق نظرية السرف فى ميدان القانون الداخلى حيث نجحت نجاحا حاسما أصبح فى حكم المفروض . وإذن فتطبيق نظرية السرف على الميدان الدولى مقبول ومعقول فى آن واحد . وبناء على هذا تطبق النظرية أولا بالمعنى المراد من السرف (L' abus) داخل القانون الخاص . وإذن تكون الدولة مسئولة عن حرية عملها إذا ترتب على هذه الحرية اضرار للجماعة الدولية ، كأن تضحى المصلحة الكبرى لدول أخرى على مذبح المصلحة الصغرى من جراء العمل الذى قامت به إحدى الدول .

وتطبق ثانيا بالمعنى المراد من السرف في القانون العام L ' abus en droit public ولا سيما المعنى المراد من اختلاس السلطة Détournement de Pouvoir وإذن تكون هنالا مسئولية دولية اذا تمت مزاولة حرية العمل بناء على بواعث كريهة معيبة رغم قانونية هذه المزاولة ظاهريا ؛ أى اذا تم العمل لغرض آخر خلاف ذلك الغرض الذى أباح القانون الدولى التمتع بالحرية من أجله . فالحريات المخولة للدول يمكن أن نقارنها بالسلطات الممنوحة للموظفين العموميين لاداء الواجب الملقى على عاتقهم ضمانا لقيام المصالح العامة بمهماتها (راجع جيز Jéze — المبادىء العامة للقانون الاداري — الطبعة الثالثة — باريس سنة ١٩٢٥ ص ٢٥٨) . فحريات الدول كسلطات الموظفين لا يجوز مزاولتها إلا للخير العام ، أى لتحقيق مصلحة خاصة لا تتنافر والمصلحة العامة ولكن هذه المزاولة لا تكون مشروعة ، وانما تكون قائمة على السرف إذا هى خضعت لاغراض مشوبة بالانانية الى حد تقوم معه عقبة لا جدوى منها فى سبيل حريات الدول الاخرى أعضاء الجماعة الدولية .

ومما لاشك فيه ان هذا التعليل ينطبق على مزاولة الحريات النظامية ـ أى المحدودة ومن الجائز بعدئذ أن نتساءل عما اذا كان هذا التعليل يسرى أيضاً على الحريات التى تركها القانون دون تحديد وتنظيم داخل الميدان المحتفظ به Domaine Reservé للدول . ولكن الجلى هنا هو جواز الشك فى ذلك ، لان هذا الميدان وليد الانانية المحضة . ولذلك فما ينطبق عليه هو القاعدة القائلة : « ان لصاحب الحرية الغير المحدودة أن يزاولها وفاق مشيئته وهواه دون أن يكترث على الاطلاق برد فعلها فى الميدان الدولى » .

ولكن من الجائز أن نرى ان هذه الحالة أدعى الى تطبيق نظرية السرف عوضا عن أن تكون سببا للكف عن تطبيقها .

فالانانية القومية L ' individualisme national كالانانية الخاصة . Individualisme privé ، انها ، مناقضة للتاريخ Anachronisme فى الجماعة الدولية حيث فكرة الاستقلال قد حلت محل التبعية المتبادلة Interdépendance

وجنوح القانون الدولى هو جنوح القانون الداخلى بذاته ، انه اخضاع جميع

الاعمال للمشروعية . فما حدث فى القانون العام الداخلى حيث قضى تدريجياً على تلك الاعمال الاستبدادية التى انتزعت من اختصاص المراقبة القضائية الموضوعية هو نفسه مايجب أن يحدث فى ميدان العلاقات الدولية حيث الحاجة الى النظام والمشروعية أمس . إذ استبداد أعضاء الجماعة الدولية يمكن أن يحدث للمجموع الدولى نتائج أشد تدميراً وتخريبا مما يحدثه لأعضاء الجماعة القومية داخل هذه الجماعة .

فنظرية السرف كما رأينا فيما تقدم هى أكثر انطباقا على المزايا التى لم تنظم ، منها على المزايا النظامية ، وإذن كان تطبيقها على النطاق المحتفظ به أسهل منه على النطاق الذى تحددت الحريات بداخله .

ومع ذلك فالقول بان النطاق المحتفظ به مطلق من أى قيد أو رقابة ، لهو قول فيه شيء من المغالاة ، وكل ما يمكن أن يقال فى هذا الصدد هو أن حريات الدول فى هذا الميدان ليست مرتبطة بتسوية معينة . وإذن فلا يترتب على هذا القول أنها حريات ليست معلقة على شرط ، أو ليس لها حدود عامة ، ذلك بان الدول أعضاء فى الجماعة العامة ، ولذلك فانها تلتزم باداء بعض الواجبات ، وإذن من الواجب عليها بناء على صفة كونها عضوا فى الجماعة العامة أن تخضع لمطالب القانون الدولى الذى لا يبيح للدول أن تتمتع بحرياتها الا وفاق الغرض الاجتماعى الذى كان سببا فى الاعتراف لها بهذه الحريات .

خذ مثلا الحرية التى اعترف بها للدول فى سبيل قيامها مبدئيا وبعيداً عن أى مراقبة بالاعمال الحربية التى تراها ضرورية وواجبة للدفاع عن أنفسها . فهذه الحرية قد تحددت فى بعض الحالات ، لان الدول المحاربة ملزمة بمراعاة بعض قواعد ، فاتفاقية متفاوض الهاى سنة ١٩٠٧ نصت فى مادتها الثالثة على مسئولية الدول عن الاعمال المغايرة للشرع التى يرتكبها رجالها العاملون فى جيوشها ، وهذه نظرية لها قيمتها حتى خارج نطاق الحرب بمعناها الصحيح . واذا كان حقا أن للدولة الحق فى استخدام قواتها داخل بلادها وفاق ماتراه من ضرورات حربية دون أن تتحمل اصلاح الخسائر التى تلحق من جراء أعمالها بالافراد وان كانوا أجانب ، فانها مع ذلك تعرض نفسها لمسئولية دولية فى حالة ما يتضح السرف فى تقدير حريتها العملية فى هذه الناحية .

لقد جعل الفقه الدولى يناضل فى حلبة القانون الدولى القديم نضال اليائس فى سبيل التوفيق بين الضرورات الحيوية العصرية والقواعد العتيقة المهلهلة التى لم يستطع الخلاص منها ، ولذلك فانه لم يعن عناية كافية بما لنظرية السرف فى الحياة من أثر فى مناحى العلاقات الدولية ، ولم يفكر بوجه عام فى دراسة النظام القانونى لهذه العلاقات من الوجهة التى درسها المسيو « بوليتيس » فيما تقدم من خلاصته .

على أن هناك استثناءات للقاعدة . فقد جدت عقائد خاصة بمصادر القانون الدولى وأسسه ، وبدأت فكرة قيام قانون تحدده أغراض اجتماعية تنبت فى الادمغة بعد ان سلم بها العقل ، إذ جرت مباحث على اتصال مباشر بهذا الموضوع ومنظر الصراع القائم بين الحريات التى لم تنظم جعل يدهش الفضول العلمى بما تخلف عن التطاحن من الاخطار على النظام الدولى . ويحمل بعض الفقهاء على تمحيص الموقف لايجاد حل معقول لمشاكل كهذه . ولقد اقترح هؤلاء الفقهاء تقدير هذه الحريات بالقياس الى بعضها ، على أن تكون الاولوية للحرية التى يترتب عليها أهم مصلحة من ناحية الوظيفة والواجب ، وهذا ما أسموه قانون أقل جهد ، وهو قانون يضفى الافضلية على أقوى المصالح العامة المشتبكة فى المشكلة

« راجع فيلشلفد Feilchelfed - Volkerrechtspoli tikals Wissenchaft, Berlin 1922 , (fascicule 4 des Volkerrechtliche Monographien de Schuking) Struppet Webberg

الحقوق السياسية للشعوب » وبيليه Pillet ص ٢٤٢ و ٢٤٤ وبيلا Pella فقرة ٩١ ص ١٤٦ فقرة ١٣٠ ص ١٩١ ـ ١٩٢ وفقرة ١٣٩ ص ٢٠٠ ـ وج فنويك C . G . Fenwick المسائل المنزلية الدولية بصحيفة القانون الدولى الامريكية سنة ١٩٢٥ ص ١٤٧)

ان هذه الوسيله هى فى الواقع وسيلة مصطنعة ، اذا اقتصر موضوعها على مقارنة المصالح الخاصة المشتبكة ، دون أن يكون هناك مقياس موضوعى لتقدير أهمية كل مصلحة ولكن الفكرة التى استلهمتها هذه الوسيلة هى فكرة عادلة ، واذن تكون الوسيلة علمية اذا أدى مدلولها الى وجوب قيام المقارنة بين الحريات على أساس غير

قاعدة المصالح الخاصة البحت، اى على قاعدة أهمية كل مصلحة خاصة الى المصلحة العامة للجماعة ، وهذه هى المصلحة التى لها وحدها صفة الترجيح بين دولة وأخرى اذا كانت نظرية من نظريات الدول المشتبكة فى النضال لها الاهمية الكبرى .

ان هذا الرأى يؤدى مباشرة الى فكرة السرف بالمعنى المراد منها فى القانون الخاص ، على النحو الذى شرحناه فيما تقدم ، واذن يكون هناك سرف ، وبناء عليه مسئولية ، اذا أسىء الى المصلحة العامة عن طريق تضحية مصلحة خاصة كبرى لانقاذ مصلحة خاصة أخرى ضعيفة . واليك المثل الآتى :

دولة لها أراض واسعة وعدد سكانها ضئيل تعتمد على حريتها لتقفل حدودها فى وجه المهاجرين اليها . ودولة أخرى صغيرة المساحة كثيرة السكان تستند على حريتها لتوسيع أراضيها . فاذا احترمت احداهما حرية الأخرى أدى هذا الاحترام الى الانتحار ، لذلك وجب التوفيق بينهما ، ومن الواجب أن يكون هذا التوفيق على قاعدة قياس كل من المصلحتين الخاصتين الى المصلحة العامة للجماعة الدولية ، مع بيان النسبة التى يجب أن تنزل كل دولة منهما وفاقها عن شطر من مصلحتها واظهار الحد الذى يجب أن تقف عنده كل مصلحة من المصالح الخاصة أمام الاخرى . فالدولة التى تريد أن تقاوم الهجرة وترفضها تجرى وراء مصلحة عامة هى استبقاء خاصياتها القومية التى تتهدد بالفساد وبالزوال اذا احتك بها عناصر أجنبية . ولكنها تسرف فى حريتها اذا زعمت لنفسها الحق فى اقامة سد منيع دون الهجرة ، حيث لا يجوز التمتع بالحرية لتضييق دائرة الهجرة الا « فى الحدود القاسية للضرورات الاجتماعية والسياسية » كما هى صيغة مجمع القانون الدولى التى ذكرناها فيما تقدم

وكذلك البلد الذى يسعى الى ايجاد « مهاجر » فى الخارج لتصريف عدد سكانه الزائد عن حاجته يسرف بدوره فى حريته اذا هو أراد أن يكون سكانه جميعا فى بلد واحد آخر ، لا يطيق احتمالهم ، لما لهم من خطر على بقائه .

ولقد بحث الموضوع من ناحية أخرى بسبب المشاكل الصينية ، فقيل إن هذا البلد قد جاوز حدود حقه عندما أراد أن يغلق البلاد أمام المتاجر الدولية . غير أن

الدول كذلك قد تجاوزت من جهة أخرى حدود حقها عندما استخدمت القوة فى اكراه الصين على فتح أبوابها . وبهـذه المناسبة طرحوا على بساط البحث الموضوع الخاص بما إذا كان لبـلد ، الحق فى أن يحتفـظ لنفسه بثروات طبيعية ضخمـة ولا يريد استغلالها أولا يستطيعه أو لا يعرف كيف يستغلها . ولحل هذا الموضوع قد بحثـوا بهذه المنـاسبة فى ماهية مصلحة الجمـاعة الدولية ، فقالوا إن فى الوجود ثروات طبيعية للجميع حق الانتفاع بها ، واستنتجوا من هـذا الانتفاع العـام أنه إذا كانت هـذه هى الحقيقة الاجتماعية فيجب أن تـكون هذه الحقيقة الاجتماعـية هى الحقيقة القانونية ، حيث لا يجوز أن تقوم حقيقة اجتماعية دون أن تـكون بذاتها حقيقة قانونية ما دام القانون مستمدا من الاجـتماع بل هـو صورته . (راجـع لا براديل ص ٣٢٩ و ٣٣٥)

ولقد استدعت نظرية السرف لفت الانظار فى بعض الاحيان عند بحث تنازع القوانين لحاجات العلاقات الدوليـة كالضرورات المترتبة على حسن الذوق تريد أن يكون الحق المـكتسب فى بلد وفاق القوانين السارية فيه ، محترما فى البلاد الأخرى دون ان تؤدى القوانين المحلية الى الافتئات عليه ، اللهم الا فى حالات النظام العام . ففى الخلاف الذى يقوم بين القانون المحلى ، والقانون الذى بموجبه اكتسب الحق ، يكون القانون الاخير هو المتفوق . أما القانون المحلى فيجب استبعاده . ولقد قال « دايسى » (Dicey) وهو يبحث فى تعليل هذا الاستبعاد الذى يلوح أنه متناقض وحق كل بلد فى أن تشرع فى حرية مطلقة من كل قيد (إن هذه القوانين المحلية لا يمكن الاعتداد بها لان الشارع قد تجاوز فى وضعها حدود سلطانه) .

(راجع دايسى ـ فى تنازع القوانين (Conflict of Laws) الطبعة الثالثة لندرا سنة ١٩٢٢ ص ٢٨) وهذه هى فكرة السرف فى الحق بمعناها فى القانون العام . فالمشرع قد استخدم سلطته ولـكن لغرض خارج عن ذلك الذى فرضه له القانون الدولى عندما خوله حق التشريع . فبتغيير الغرض من التشريع قد ارتـكب الشارع تجاوز السلطة .

وكذلك نجد فى القانون الدولى الخاص ان نظرية التدليس La fraude àlaloi تستلهم فكرة السرف فى الحق (راجع أرمنجون (Arminjon) فى صحيفة القانون

الدولى الخاص سنة ١٩٢١ ص ٦٣ ـ وكمبيون (Campion) فقرة ٢٩٦ — ٢٩٧ وما بعدها) فالعقود القانونية التى تعقد فى بلد بناء على نصوص القانون المحلى صحيحة مبدئيا فى كل مكان ، ولكن من المسلم عادة انه اذا استخدم هذا القانون بطريق التدليس بدل قانون آخر يكون الفاعل قد ارتكب سرفا موجبا لعيب العقد أوموجبا للاعتراض على تطبيق القانون الذى استعمل تدليسا . ولذلك فان التجنس بجنسية أجنبية فى بلد للخلاص من قانون الجنسية الاصلية القومية معتبر فى البلد الاصلى باطلا ولا أثر له لان « التجنس يجب أن يكون قوامه حقا مشروعا لا السرف فى حق » راجع محكمة استئناف باريس ٣٠ يونيه سنة ١٨٧٧ . داللوز سنة ١٨٧٨ ص ٦)

وهناك أكثر من هذا ، فان فكرة السرف باعتبارها قاعدة قانونية صحيحة سواء بالنسبة للعلاقات الدولية أم العلاقات الداخلية قد ذكرت بصراحة وسميت بجلاء فى لجنة الفقهاء (Cmité des Juristes) التى نيط بها سنة ١٩٢٠ وضع مشروع لدستور المحكمة الدائمة للعدل الدولى

فبعد أن بحثت اللجنة بحثا ناضجاً فى تعريف مبادىء القانون الدولى المسلم بها عادة والتى باضافتها الى القواعد المترتبة على الاتفاقات الدولية والعادات والعرف يتألف منها ما يجب أن يسترشد به القضاء العالى قد وصلت الى نتيجة هى ان الغرض ايجاد مبادىء مشتقة من العادات والقانون الطبيعى يمكن تطبيقها على القانون الدولى بعد أن اتبعت بوجه عام فى القانون الداخلى . ومن الامثلة التى ذكرت الى جانب مبدأ قوة الشىء المحكوم به مبدأ منع السرف فى الحق . (راجع محاضر اللجنة سنة ١٩٢٠ ص ٣١٤ ـ ١٥ ـ ١٦ و ٣٣٥ . وراجع كوستر (Kosters) س ص ٢١٥)

امكان تطبيق نظرية السرف عمليا

إذا كان تطبيق نظرية السرف مقبولا نظريا بالنسبة للعلاقات الدولية فانه ممكن عمليا أيضا .

ان هذا التطبيق العملى ممكن أولا عن طريق المفاوضات الدبلوماسية. فاذا استخدمت دولة حريتها التى لم تسو بعد ، وأدى هذا الاستخدام الى الافتئات على حرية تماثلها لدولة

أخرى ، فلا يجوز المناقشة بينهما ،ما دامت احـداهما تدفع ،تبريرا لخطئها أو تدعيما لظلامتها ، بان لها حرية لا رقابة للغير عليها . فاذا بدأت فى هذا الميدان مناقشة على هذه القاعدة فلا مناص من أن تـكون النتيجة مؤدية الى استمرار اقتتال الحريتين بعد أن تنقطع المناقشة بلا جدوى .

أما نظرية السرف فى الحق،فانها تدعو الى استمرار المناقشة،والى احتمال اطالتها. فالدولة التى افتـأتت الاخرى على حريتها بحجة إن لهـا حرية مطلقة فى ميـدان العمل يمكنها أن تقول لهذه الدولة انها لا تنازع فى حريتها المطلقة،ولكنها قد أضرت بها ضرراً بليغاً لا مبرر له،ويدعو الى التعويض عنه،لان استعمال الحرية كان على وجه مناقض للاجتماع ، وبهذه الطريقة التى أصبحت بها المناقشة موضوعية يمكن الوصول الى اتفاق حبي .

ويمكن تسهيل هذا الاتفاق إذا كان بين الدولتين صاحبتى المصلحة معاهدة ، مهما كان ملحوظا فيها أتفه وجوه هذا الخلاف . إذ اتفاق كهذا يؤثر فى المفاوضة حيث يستعيض عن الصفة المنزلية(Domestèque) للموضوع بالصفة الدولية .

ومن الجائز أن نضمن عن طريق التحكيم. التطبيق العملى لنظرية السرف فنستطيع بهذه الوسيلة على الخصوص أن نصل إلى الغرض من هذه النظرية الا وهو اخضاع جميع الحقوق القانونية لمراقبة موضوعية .

وإذا نحن عملنا بنظرية ميثاق عصبة الامم وبروتوكول جنيف أو بالمعاهدات التى تخرج من التحكيم المسائل التى جعلها القانون الدولى من الاختصاص المطلق للدول ، كانت مهمة المحـكم محدودة ومن الواجب وقف عمله بعد أن يتضح له أن الموضوع يدخل فى هذا النطاق ، ولـكن الامر يكون على نقيض هذا إذا نحن طبقنا نظرية السرف ، فاذا استعضنا عن الدفع بعـدم الاختصاص المستخلص من النطاق المحتفظ به بدفع أخر مستخلص من فـكرة السرف فى الحقوق ، امكن أن يصل الخلاف من المرتبة المنزلية الى الميدان الدولى ، وامكن نظره موضوعا . وكذلك يكون الحال فيما يتعلق بالتحكيم الاجبارى الذى لا تحفظ فيه .

ان النطاق المحتفظ به يعرقل الآن عمل العدالة بالنسبة لفحص الموضوع ، لأن القاضي الذى قبل أن يقدر على ضوء القانون الدولى استعمال الحرية التى لم تسو فرضا يكون مكرها على الاعتراف، فى حالة انعدام القاعدة ، بان استعمال هذه الحرية كان قانونيا ؛ ويرفض إذن الحكم بالتعويض للدولة التى أسىء اليها .

أما تطبيق نظرية السرف فانه يزيل العائق ويبيح للقاضى ان يبحث عميقا ليرى هل يختفى وراء ظاهر القانونيـة مخالفة قانونية تقضى الى مسئولية دولية .

واذن يجب التعويل على نظرية السرف باعتبارها قاعدة منطبقة تمام الانطباق على الرأى العصرى الذى ساد القانون الدولى وجاز لنا أن نطبقها عمليا . ويبقى أمامنا الآن أن نبين أن هذه القاعدة قانونية يسلم بها الضمير القضائى للشعوب ويكرسها التطبيق الدولى .

بحث الوقائع

من الممكن ان نشك فى وجود تطبيق دولى خاص بفكرة السرف ، لان قولة الحق — الاما استثنى نادرا — هى ان هذا الاصطلاح لم يستعمل فى الوثائق الدبلوماسية ولا فى قرارات المحكمين ، (وان وجدناه فى حكم حديث لا يزال سرا من الاسرار حيث قبل المحكم انه إذا كان تقرير الاعمال الحربية نقلت مبدئيا من نطاق الرقابة الدولية فان الامر غير ذلك فى حالة السرف الظاهر فى هذه الحرية) . ولكن اذا كان هذا الاصطلاح لم يستعمل ، فان الامر غير ذلك بالنسبة لفكرته .

ومن الممكن ان تثبت ان الدول قد طبقت نظرية السرف فى الحق دون أن تشك فيها كما يقول المتشاعرون الشعر دون ان يعرفوه .

فالتطبيق الدولى يدل حقيقة على استعمال الدول حرياتها الغير المحدودة فى احوال كثيرة اعتبرت فيها الدول مسئولة لان هذا الاستعمال قد اعتبر بلا مبرر وزائد عن الحد ومتجاوز الحق . . واليك بعض امثلة :

١ – غلق الموانى استثنائيا

ان حرية المواصلات البحرية قاعدة قانونية دولية مسلم بها منذ زمن طويل ، ولقد ضمنتها العادات وايدتها المعاهدات وحددتها فى اغلب الاحيان .

ولكن مهما كان التوسع فيها فان لها استثناءات ترجع الى ضرورة التوفيق بين مصلحة التجارة الدولية . ومصلحة الدفاع عن الدول والمحافظة على حياتها .

واهم هذه الاستثناءات له صلة بالحرب ، وهو يتحقق بتطبيق الحصر البحرى. فللمحارب الحق فى ان يحظر على المحايدين الاتصال بموانى عدوه ، بوضعها تحت الحصر الفعلى ، فهذه الحرية العملية معترف بها ومحترمة ، والحصر معتبر عملية مشروعة ومتضمن جزاءات خطيرة توقع على البواخر التى تحاول خرق الحصر ، اذ من الممكن الاستيلاء عليها ومصادرتها .

وغلق الموانىء المترتب على الحصر البحرى هو عادة من أعمال دولة أجنبية ، ولكن من الممكن أيضا أن يكون بفعل الدولة التابع لها الثغر عند ما يحتله العدو ، وفى هذه الحالة تكون الدولة بالنسبة لهذا الثغر دولة أجنبية مؤقتا ، ويكون فى مقدورها حصره على انه أرض العدو .

ومثل هذه الحالة تقع فى حرب أهلية ، ففى وسع الحكومة الشرعية ان تضرب الحصر على موانىء يحتلها العصاة ، وبما أن هؤلاء العصاة يعترف بهم كمحاربين فيكون لهم الحق فى حصر الثغور الباقية بين يد الحكومة .

وطالما كان العصيان لم يأخذ صبغة دولية بالاعتراف به، ويبقى مجرد نضال داخلى ففى وسع الحكومة المشروعة ان تغلق كل ثغور البلد أو بعضها على سبيل الاحتياط البوليسى ، دون أن تضرب حولها حصراً بمعنى الكلمة .

وهذا استثناء قريب الشبه من الاستثناء الاول ، ولكنه يختلف عنه .

وفى جميع هذه الاحوال يكون للسلطة المخول لها غلق الميناء الحق من هذه الناحية فى التمتع بالحرية التى تراها ، دون ان تتعرض للمسئولية الدولية اللهم إلا اذا

جاء استخدام هذه الحرية على وجه سيء شديد متجاوز الحد .

فاذا استوجب أمر الغلق أن تتحمل التجارة الدولية صدمة توقف المواصلات، فمن الضرورى أن لا يلحق بها ضرر اذا كان فى وسع المتسبب فى توقف المواصلات تلافى هذا الضرر ، ولذلك وجب الاخطار فى الوقت المناسب حتى لا تزج التجارة بنفسها فى سياحات لا نتيجة لها . لانه لو سار مركب فى اتجاه الى الميناء المغلق دون ان يتصل بها علم بالغلق فانها تمنع من دخول الثغر وتكون بذلك قد قامت بسياحة من غير جدوى ، وتتحمل خسائر يجب على المتسبب فى الغلق ان يتحمل مسئوليتها .

ان تطبيق نظرية السرف فى الحق قد عمل بها اذن قبل زمن بعيد فى التطبيق الدولى وقد عمل بها لدرجة أصبحت معها قاعدة فنية يلجأ اليها فى حالة الحصر بخاصة ولقد كانت حرية حصر موانىء العدو موضع تسوية دولية . ومزاولتها صارت معلقة على شرطين وهما دقة الحصر وتبليغه .

وهذا التبليغ يكون عادة بالطرق الدبلوماسية ويرجع سببه الى وقف العمل بنظرية السرف فى الحقوق ، وجعل مسئولية الدولة التى قامت بالحصر البحرى بعيدة عن المنال مادام قد بلغ الحصر للتجارة الدولية .

ولكن فى أحوال الحصر الاخرى التى لم تحدد فيها الحرية على هذا الوجه استمرت نظرية السرف فى الحق تحمى التجارة الدولية الحسنة النية .

ويوجد امثلة على ذلك فى تطبيق التحكيم ومن الممكن ان نذكر مثلين معروفين احدهما الخاص بحكم ملك بروسيا فى قضية بورتانديك **Portendick** وحكم رئيس جمهورية شيلى فى قضية غلق ثغر بيونس ابرس

قضية بورتانديك

كانت فرنسا سنه ١٨٣٤ — سنه ١٨٣٥ فى حرب مع قبيلة اهلية كانت تحتل فعلا خليج بورتانديك التابع لمستعمرة السنيجال الفرنسيه . واذا كانت حرية التجارة فى ذلك العهد لم تكن قاعدة عامة فى القانون الدولى . فان الحق الذى ترتب لفرنسا على المعاهدات قد اعترف به فى هذه الناحية لانجلترا التى كان تجارها يعرقلون الاعمال

الفرنسية الحربية مما يقدمون للاهالى من اسلحة وذخائر اعتمادا على الحرية التجارية .

ولما كانت الحكومة الفرنسية قد اكرهت على الدفاع عن نفسها فقد شرعت فى فبراير سنة ١٨٣٥ فى غلق ساحل بورتانديك وسمته دواليك « حصرا » أو « اجراءات » بوليسية محلية فرضتها الضرورات (الحربية) ولما كانت بعض البواخر الانجليزية قد أقلعت من أوروبا دون أن يتصل بها خبر هذه الاجراءات فقد استحال عليها أن تستمر الى نهاية السياحة . فطلب أصحابها تعويضا عن الضرر ولكن الحكومة الفرنسية رفضته . وتتابعت المفاوضات الدبلوماسية سنين طويلة دون أن تصل الى اتفاق حبى . واختلف الحكومتان فى تقدير قانونية الاجراء . وقد انتهى بهما الامر الى الاتفاق على أن يدعو هذا الموضوع المبدئي جانبا وأن يطلبوا من ملك بروسيا أن يكون حكما يمحص ما اذا كان الضرر الذى لحق البواخر الانجليزية لحقها بلا سبب أم أن فرنسا مسئولة عن التعويض عنه « انصافا » ؟

ان فرض قانونية الاجراء على اعتباره حصرا أو اجراء ابوليسيا تطلبته الضرورات قد أثار مسألتين . مسألة سريانه على الماضى . ومسألة اذاعته .

أما المسألة الاولى فانحصرت فى معرفة ما اذا كان للسلطة الفرنسية الحق فى منع البواخر الانجليزية الراسية فى خليج بورتانديك أثناء ضرب الحصار من أن تأخذ شحنتها وهى خارجة . ولقد كان منطوق حكم ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٤٣ بالنفى ثم اعترف بعدئذ بمسئولية فرنسا .

وأما المسألة الثانية فلها اتصال بالنشر . لان التبليغ الدبلوماسى كان قد أصبح شرطا ضروريا على الاقل لتطبيق الحصر ان لم يكن لصحته . ومن الممكن أن نتساءل أيضا عما اذا كان شرطا لكل تعليق مؤقت للتجارة الدولية بناء على عمل داخلى تدعو اليه ظروف استثنائية . وبما أن التطبيق فى ذلك الحين لم يعرف خارج الحصر أى اجراء لوقف العلاقات التجارية يكون خاضعا للنشر ، فان الحكومة الفرنسية التى شعرت بضرورة جعل الاجراء الذى أمرت به علنيا قد دهنته بدهان الحصر البحرى لانها وجدت فيه العنصر الذى تبحث عنه وهو عنصر النشر . ولكنها لم تبلغ الحصر

الا للسلطات الاستعمارية الانجليزية فى افريقيا ، دون أن تبلغ ذلك للحكومة البريطانية، فالموضوع الذى كان على الحكم حله هو هل هذا السهو يجعل فرنسا مسئولة قبل البواخر الانجليزية المسافرة الى بورتانديك وهى تجهل أمر الحصار أم لا ؟ فكان رد الحكم بالايجاب لان عدم التبليغ الدبلوماسى قد عرض التجارة البريطانية لخسائر كان فى الامكان تلافيها عن طريق التبليغ السياسى الذى ينذرها فى الوقت المناسب بان سياستها لا طائل من ورائها اذا هى شرعت فيها .

ولكن المحكم قد قبل فى الوقت نفسه انه اذا كان عدم التبليغ الدبلوماسى يجعل من المفروض وجود قرينة لمصلحة الاجانب بمعنى جهل الحصر أو الغلق فان فى الوسع هدم هذه القرينة بالدليل العكسى ، فتسقط لزاما اذا ثبت له أمر الغلق قد وصل الى علم أصحاب المصلحة بطرق أخرى .

ويترتب على ذلك أن غلق الثغر بصفة استثنائية فى وجه التجارة الدولية مشروع ولكنه يتطلب مبدئيا مسئولية فاعله اذا لم يكن قد أحيط بالنشر الضرورى لتلافى الخسائر التى تلحق بالاجانب ، اذ فى هذه الحالة يكون حق الغلق قد تجاوز الحد المباح وانقلب الى سرف .

وهذا هو سحب القاعدة التى وضعها القانون لحالة الحصر على الاحوال الاخرى للغلق .

ففى نهاية القرن التاسع عشر اتضحت القاعدة اتضاحا كافيا بفضل فكرة السرف حتى رأينا مجمع القانون الدولى يبيح لنفسه بان يصبغ هذه القاعدة بالصبغة العامة عند ما تكلم فى لائحته لسنة ١٩٠٠ عن مسئولية الدول قائلا فى المادة الاولى ان هناك مسئولية : « عند ما ينطوى العمل الذى أساء للاجانب على غلق ميناء دون تبليغ سابق فى وقت مناسب » (راجع تقرير المجمع جزء ١٨ ص ٢٥٤)

قضية غلق ثغر بيونس ايرس

كانت حكومة الارجنتين خلال حربها مع جمهورية الاوراجوى سنة ١٨٤٥ قد حصرت مونتيفيديو . ولما كانت لم تستطع أن تجعله حصارا تاما منتجا يحمل التجارة

الاوروبية على احترامه فانها قد سمحت فى ان تكره هذه التجارة على احترامه بطريقة غير مباشرة بغلق ثغر (بيونس ايرس) أمام البواخر التى تتصل بمنتيفيديو . وفى ١٣ فبراير سنة ١٨٤٥ أصدرت مرسوما بهذا المعنى يسرى مفعوله دون أى اعلان آخر ابتداء من أول مارس سنة ١٨٤٥ . وعبثا حاول ممثل انجلترا هناك أن يقنع الحكومة الارجنتينية بالمضار الخطيرة التى تترتب على تنفيذ هذا الاجراء بدقة . ولقد كانت البواخر الانجليزية تمخر عباب الاوقيانوس فى ذلك الحين مشحونة ببضائع برسم مونتيفيديو . ولكن منع هذه المراكب من الوصول الى الثغر الاخر بعد الوصول الى الثغر الثانى دون سبق اعلانها كان يسبب لها خسائر لا مبرر لها، حتى لقد كان من الانصاف منحها مهلة كافية قبل السفر لاتقاء مفاجآت أثناء الطريق . غير أن حكومة الارجنتيين رفضت متمسكة بأنها تعتمد على حقها المطلق .

وقد حصل بالفعل أن ست بواخر انجليزية وصلت الى مونتيفيديو فى مارس سنة ١٨٤٥ وامام بيونس ايرس فى أغسطس، فرفض السماح لها بالقاء مراسيها، ولقد كان كل ذلك قبل نشر الدكريتو او بعده، ولكن أمر غلق ميناء بيونس ايرس لم يتصل على كل حال بهذه البواخر عند غلقها فتسبب عن ذلك خسائر فادحة .

ولما تمكنت الحكومة البريطانية من أن تطالب بتعويض اقدمت على المطالبة ولكن اللجنة المختلطة التى تألفت لفحص مطالب الرعايا البريطانيين الخاصة بالخسائر التى لحقت بهم من جراء دكريتو سنة ١٨٤٥ لم تصل الى تسوية . فاتفق الحكومتان على طرح الخلاف على محكم فى سنة ١٨٤٦ واختارتا رئيس جمهورية شيلى جوزيه جواكين بيريز .

كان أهم موضوع أثير أمام هذا المحكم هو مسئولية الاتحاد الفضى بسبب غلق ميناء بيونس ايرس .

لم يقم نزاع فيما يتعلق بمشروعية الاجراء، ولذلك فان النزاع الوحيد قد تناول نقطة هامة هى هل كان لحكومة الارجنتين الفضية الحق فى أن تكون بعزلة عن العالم؟ واذا كان لها ذلك فهل يكون فى مقدورها أن تقرر هذا الامر دون اخطار سابق ؟ واذا كانت لم تمنح مهلة كافية لوصول هذا الاخطار الى التجارة الدولية حتى

تتفادى الخسائر التى تترتب على سياحات غير منتجة فهل تكون مسئولة أمام هذه التجارة الدولية عن اصلاح الخسائر ؟

ان النظرية البريطانية كانت واضحة ، وهى أن غلق الميناء كان مشروعا ومن الواجب فرضه على جميع المراكب حتى تلك التى لم يتصل بها نبأ هذا الغلق فى الميعاد. ولكن اذا كان ليس فى مقدور أحد أن يدفع بحسن نيته للخلاص من نتائج هذا العمل، فان من فوجئوا باجراء ليس فى مقدورهم توقعه الحق فى أن يتظلموا من الخسائر التى لحقت بهم من جراء سياحة غير مجدية . ان الخسائر لم يكن لها مبرر لان العلاقات الدولية قائمة على الثقة المتبادلة . وليس لاحد أن يفسد هذه العلاقات بمفاجأة . واذا كان افساد هذه العلاقات مشروعا بمعنى أنه يكون مفروضا فان الفاعل يكون مسئولا ويجب أن يصلح ما افسده .

ولقد اعترضت حكومة الارجنتين على ذلك بقولها :

ان وقف التجارة المترتب على حصر لا يمكن أن يكون معلقا على شرط التبليغ السابق . واذا كانت تعطى مهلة فى بعض الاحيان فليس ذلك لتأجيل مفعول الحصر وانما لتأجيل توقيع الجزاءات على المخالف ، بمعنى أن البواخر التى تحاول خلال المهلة أن تجتاز الحصر تجتازه ولكن لا يقبض عليها. فعدم التبليغ السياسى يحول دون مسئولية البواخر التى تحاول الدخول فى الميناء المحصور ولكن لا يبيح لها أن تتظلم ضد الدول التى ضربت الحصار لعدم منحها مهلة قبل غلق الموانى المحاصرة واذا كان الامر كذلك فيما يتعلق بالحصر فمن باب أولى أن يكون الامر هكذا فى حالة غلق الموانى القومية لان الغرض فى الفرض الاول هو اجراء حربى فى أرض العدو وأما فى الثانى فالغرض اجراء عمل من أعمال السيادة فى الارض القومية .

وبعد أن استشار المحكم مستشاريه والمحكمة العليا فى شيلى، انحاز الى رأى الحكومة الفضية بقراره الصادر فى أول أغسطس سنة ١٨٧٠ . ولقد رفض النظرية البريطانية لان البلد الذى يقفل ثغوره هو وحده القاضى الذى يفصل فيما اذا كانت الظروف تسمح بقبول التجارة الاجنبية أم لا . والخسائر الناجمة من جهل وقوع

الغلق لا يمكن اسناد سببها إلى فاعله . لان « الفقه القضائى العام يرى أن من يستخدم حقه لا يسىء إلى أحد »

ولكن حجة المحكم قد خلطت بين الاثر المدنى والاثر الجنائى للغلق . وإذا كان حقا أن التبليغ السابق ليس شرطا لصحة الحصر فان من الواجب أن نعلم بعد ذلك إذا كان هذا التبليغ شرطا أساسياً للمسئولية من الناحية المدنية أم لا .

ان المحكم قد جهل سابقه بورتانديك التى كان قد مضى عليها ٢٧ سنة يوم جلس للحكم . والادهى من ذلك أنه جهل ايضا القاعدة المتبعة فى ذلك الحين وهى أن عدم التبليغ عن الحصر يجعل الفاعل مسئولا . وإذا كان هذا هو الشأن فى حالة الحصر فمن باب أولى أن يكون فى حالة غلق الموانى القومية ، لان الفاعل فى الفرضين تجاوز حقه تجاوزا صريحا واضحا بالحاق الاذى بالتجارة الحسنة النية .

فاذا كان من الواجب اجراء الغلق فورا فليتم، ولكن بمعنى أنه ينفذ فوراً . أما إذا كانت هناك مفاجأة فلا مناص من أن يكون الفاعل ملزما بتعويض الضحايا عن الخسائر التى لحقتهم بلا مبرر ، وما يهم من ناحية انقاذ الدولة هو أن تستطيع اتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على كيانها وليس أن تكون غير مسئولة مالياً .

ب — الابعاد L' expulsion

يعترف القانون الدولى للدول بحقها فى ابعاد الاجانب من بلادها ؛ ومن المسلم به أن هذه الحرية هى من الحريات التى لم تنظم، ولذلك فان مزاولتها لا حد لها ولا رقابة عليها ، فهى اذن خاضعة لسلطة المشيئة تزاولها الدول كما تهوى . وهى وحدها صاحبة الحق فى تقدير أسباب الابعاد ، وتحديد إجراءاته دون أن تراجع أحداً فى ذلك، أو تؤدى لاحد حسابا عنه ، وإذا كان الابعاد فى بعض الدول خاضعاً للائحة بها بعض الضمانات للاجانب ، فانه لا يخرج فى البلاد الاخرى عن مجرد إجراء ادارى يمكن أن ينفذ فجأة فى الاجنبي دون أن يعلم المستبعد سببه أو يستطيع أن يدلى بمعلومات تبدد الريب والشكوك التى تحوم حوله

فجميع الحكومات ، ومعهم أغلب الشراح ، يرون أن إقامة الاجنبى هى حالة

يمكن وضع حدلها وانهاؤها فى أى وقت دون شرط ، وأن الأجنبي لا حق له البتة فى أن يطيل اقامته، وليس لحكومته أن تطالب له باى طلب (راجع Storeck dans le Handbuch de Holtzen dorff, t. 2 p 644. Cf. Von Ullmann notes doctrinale dans le Recueil des arbitrages internationaux t 2 p 342

ولكن التوفيق بين هذه النظرية الشديدة وشروط الحياة الدولية يدعو إلى الدهشة ، لانه اذا كانت اقامة الاجنبي حالة واقعية فانها لا ترجع الى مجرد المصادفة بل هى تأتى نتيجة مترتبة على حرية التجارة والمواصلات ، وفضلا عن هذا فانها عادية بصفة استثنائية ، ولذلك فهى مصدر مصالح متعددة . فمن العجب العجاب إذن أن يباح لاجنبي أن يدخل بلداً ، ويقيم فيه ويعمل ، وينشيء له مركزاً ولا تكون له أى ضمانة ضد اجراء الابعاد التعسفى الذى يمكن أن يحيق به الدمار أو الخراب

ومن جهة أخرى فان التطبيق يكذب بلا انقطاع نظرية الابعاد القائمة على الحرية الغير المحدودة والتى لا رقابة عليها ، ويدل على أنه قد يحدث أحيانا ظلامات وايضاحات ومنح تعويضات ، وفى المعاهدات التجارية ومعاهدات الاقامة نصوص خاصة بتحديد حرية الابعاد جزافا فى حالة الحرب .

فجميع هذه الوقائع مضافة الى الاعتبارات العامة المشار اليها آنفا قد أثرت فى جزء من الفقه الدولى قبل تقييد حرية الابعاد المطلقة ، وقبل أن يكون لها حدود اذا لم ترعها الدولة ادت الى حماية الاجانب الذين اسيء اليهم حماية دبلوماسية من جانب حكوماتهم ، وادت الى المسئولية الدولية للدولة التى ابعدت الاجانب ولكن هذه الحدود لم يضعها الفقهاء فى دقة . (راجع فون بار Von Bar فى صحيفة القانون الدولى الخاص سنة ١٨٨٦ ص ١٣ و F.de Martitz,. Le Journal de d . int pirvé ومارتينز جزء اول ص ١٨ وما بعدها من كتابة : internationale Rechtshilf in Strafsach.entl, p . 18 et suiv وبيلا Pella فقرة ٤٠)

ولقد قيل فى بعض الاحيان ان مجرد الاقامة هى بالنسبة للاجانب منشأ الحقوق المكتسبة التى يجب على الدولة احترامها ، وهذا ما يوضح لنا قيام قوانين فى بعض البلاد منظمة لاجراء الابعاد ومبينة للفارق الذى اشير اليه فى كل مكان بخصوص

طوائف الاجانب تبعاً لكونهم مقيمين لهو مجرد سياح (راجع جريفاز Grivaz في مجلة القانون الدولي العام سنة١٨٩٩ص٥٢وما بعدها)

ولكن هذا الرأي لا يزال في حاجة إلى الايضاح عما انه لا يبين طبيعة التعهد الذي يلقى على عاتق الدولة تحديد حريتها في الابعاد، ولا يظهر مدى حدوده

أما أحكام المحكمين فانها على نقيض ذلك قد القت شعاعا من النور على قاعدة الابعاد.

فالالتجاء إلى التحكيم في هذه المادة يدل وحده على أن حرية الدولة المبعدة قد تكون قابلة لمراقبة قضائية.

فالمحكمون الذين عرض عليهم ظلامات من هذا النوع قد بحثوا موضوع حرية الابعاد من ناحية حدود هذه الحرية والشروط التي إذا لم تتوافر كان هناك مجال للمسئولية الدولية.

ومن الممكن أن نستخلص من مجموعة أحكام المحكمين العديدة نتيجة مؤكدة هي أن حرية الابعاد ليست غير محدودة وانما تتضمن حدوداً، فليس من مرة رفض التظلم بناء على الفصل في موضوع أولي كما كان من الواجب أن يكون لو أن حرية الابعاد كانت غير محدودة حقيقة.

فالمحكمون قد عالجوا الموضوع دائما، وأيدوا المتظلم في أغلب الاحيان، أيدوه بالحكم له بتعويض عما لحقه من الخسائر حين إجراء الابعاد بلا مبرر قانوني.

والاسباب التي استند عليها المحكمون في قراراتهم هذه تلوح انها متغيرة نظراً لاختلاف الصيغ التي استعملت، ولكنها في الواقع خاضعة لفكرة واحده ملهمة.

فقد وجد المحكم في بعض الاحيان في القانون الاصطلاحي للخصوم أسبابا خاصة للحكم، كما هو الحال في قضية « أورازيوده اتيليس » فان ابعاده في سنة ١٨٣٥ من المكسيك قد انتقدته الولايات المتحدة بناء على معاهدتهما في سنة ١٨٣١ التي ضمنت لرعايا البلدين « حماية خاصة » لاشخاصهم وأموالهم. ولقد اعتبر الحكم المرجح البارون « رون » أن هذا الابعاد شاذ وقضى في قراره الرقيم ٢٥ فبراير سنة ١٨٤٢ على حكومة المكسيك بان تدفع لصاحب المصلحة خمسين الف دولار تعويضاً (راجع مجموعة التحكيم الدولي **Rescueil des arbitrages internationaux**

جزء أول ص ٤٧٢) . أما حجته فهى أن الابعاد التعسفى يجعل الدولة مسئولة ولاسيما اذا كان ذلك فى نقض المعاهدات .

ولكن ليس هذا الانتهاك فى الواقع هو الذى يخالف القانون وانما هذا الانتهاك يزيد خطر مخالفة القانون المتخلفة عن طبيعة الابعاد التعسفية .

ويترتب على ذلك أن الابعاد لا يكون مشروعا الا اذا قام لزاما على أسباب جدية وتطلبته ضرورة صحيحة تجرد من كل شدة لا تجدى .

هذه هى القاعدة التى استلهمتها جميع قرارات التحكيم مبدئياً .

على اننا نجد هذه القاعدة فى بعض الاحيان مستترة فى الحكم دون أن تتضح جلياً . وبناء على ذلك قد رأينا اللجنة المختلطة المؤلفة من ممثلين مكسيكيين وممثلى الولايات المتحدة قد حكمت فى عدد من القضايا سنة ١٨٤٩ بالتعويضات عن الابعاد التعسفى دون أن تبين أساس هذه التعويضات أو شروط التمتع بحق الابعاد (راجع مور Moore فى التحكيم الدولى International arbitration ص ٣٣٣٤ـ٣٣٤٧)

ولكن أحكام المحكمين تبين عادة ظروف الابعاد التى تجعل طبيعته الاستبدادية سبباً فى اعتباره مغايراً للقانون .

ولقد رأينا المحكم المرجح السير اداورد ثورنتون Thornton يقضى فى سنة ١٨٦٨ بين الدولتين المذكورتين آنفا بأن تدفع المكسيك الف دولار تعويضاً، لانها وان كان لها الحق فى الابعاد إلا أن عليها واجب الادلاء بتظلماتها أمام اللجنة المختلطة وتثبتها، ولكنها اقتصرت على القول بان الشخص الذى أبعدته كان فى خدمة الامبراطور دون أى دليل، ولذلك فان الحكم المرجح لم يرد أن يرى فى هذه الواقعة سبباً كافياً لابعاد « زرمان »

وقضى نفس الحكم فى قضية كوستا Costa بتعويض قدره الف دولار لان المكسيك لم تبرر حبسه وابعاده .

وأوضح من هذا أحكام المحكمين فى القضايا الفنزويلية سنة ١٩٠٣ (راجع رالستون Ralston نمرة ٥٩٦ حادثة بوفولو Boffolo و ٧٧١ حادثة أوليفا Aliva و ٩١٤ حادثة مال Maal و ٢٦٥ حادثة باكيت Paquet)

فالقاعدة التى روعيت فى هذه الاحكام نجدها أيضاً فى الاحكام التى قضت برفض التظلمات المقدمة من حكومة فنزويلا التى أبعدت بعض الاشخاص ، لان الحكم لم يقض بالرفض بناء على الحرية المطلقة التى لم تتمتع بها الدولة لابعاد الاجانب . وانما بناء فقط على انعدام خطأ يمكن اسناده للدولة التى أبعدت الاجانب أو بناء على ان ليس هناك أضرار بالاجانب

ولقد رفض حكم التحكيم الذى أصدرته الملكة فكتوريا فى أول أغسطس سنة ١٨٤٤ مطالب فرنسا ضد المكسيك بسبب ابعاد الفرنسيين جزافا فى سنة ١٨٣٨ فى ظروف ليست من الانسانية الى حد ما ، لان الاجراءات قد وجدت مبرراتها فى حالة الحرب (راجع مجموعة أحكام التحكيم الدولية جزء أول ص ٥٥٢ و ٥٥٦ وما بعدها و ٥٦٤ — ٥٦٦)

وقد رفض مجلس شيوخ همبورج طلب الحكومة البريطانية الحكم بتعويض للكبتن وايت الذى استبعد من بيرو بعد محاكمة جنائية عن مؤامرة لم تثبت فيها ادانته . لان بحث الوقائع قد أدى إلى اعتقاده بان لا أساس للطلب . وابعاد الكبتن وايت لم يكن حقا مخالفا لمطالب العدالة ولا متناقضاً والانسانية (راجع المجموعة السابقة جزء ٢ ص ٣٠٤ وما بعدها)

وحكم فى موضوع لاكوست ١٨٦٨ برفض الدعوى لان الولات المتحدة لم تثبت ان حكومة المكسيك قد ابعدته مع الاساءة اليه فى المعاملة .

وكذلك الحال فى قضية (Ben Tillet) بن تيليت التى تحتاج الى شرح مستفيض نظرا لموضوعها .

كان بن تيليت من زعماء فكرة نقابات العمال الانجليزية ولقد ذهب فى أغسطس سنة ١٨٣٦ الى انفرس للدعاية الى الاضراب بين عمال الاحواض ولكنه لم ينجح إلا فى أن يشترك فى اجتماع حيث ألقى عليه القبض فورا وأودع السجن خلال أربع وعشرين ساعة، أولا فى أحد أماكن البوليس ، وثانيا فى أحد أماكن الحفظ قبل أن يرحل الى انجلترا .

فاسرعت حكومته بالاحتجاج لدى حكومة بلجيكا ، وزعمت أن اعتقال أحد رعاياها

قد سبب له مصاريف وضياع وقت وفضلا عن هذا فانه قاسى اجراءات شديدة بل غير لائقة ، ولا مبرر لها على الاطلاق . فالقبض كان تعسفيا ، والاعتقال طويلا ومذلا بما ان بن تيليت قد اختلط بالمجرمين العاديين واضطر الى أن يرتدى ملابس المسجونين وأن يحبس فى زنزانة قذرة غير صحية .

لم تنازع الحكومة البريطانية حق الحكومة البلجيكية فى ابعاد بن تيليت . ولا حقها فى حبسه وفاق الاجراءات المعقولة الضرورية لضمانة ابعاده . ولكنها زعمت أن القبض والاعتقال لم يكونا ضروريين ، وان بعض الظروف التى اقترنت بهما قد « تجاوزت تجاوزا مطلقا كل ما يمكن أن يعتبر كنتيجة لحق الابعاد »

ولذلك قررت الحكومة البريطانية أن بن تيليت جدير بان تعتذر له الحكومة البلجيكية وان تدفع له تعويضا ماليا تقدره بمبلغ ٧٥ الف فرنك .

رفضت الحكومة البلجيكية الطلب فى شدة . ولم تقبل أى مسئولية ؛ذلك بان الاجراءات التى اتخذت جرت « فى حدود التمتع بسيادة الدولة »

ومع ذلك فان حكومة بلجيكا قبلت بعد مفاوضات عرض الامر على أحد الفقهاء الذى يختار كحكم فى الموضوع .

أمضيت مشارطة التحكيم فى ١٩ مارس سنة ١٨٩٨ . وقد ناطت بالمحكم فى المادة (٢) بان يبحث فيما إذا كان التظلم البريطاني على أساس . وفى حالة الايجاب يحدد قيمة التعويض .

انتخب المسيو « ارتوردى جاردان » (**Orthur Desjardin**) أحد رجال القضاء العالى بفرنسا محكما ، وبعد أن درس ملف القضية وسأل الشهود وزار السجن فى انفرس حيث اعتقل «بن تيليت» أصدر قراره فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٩٨ ، فكان لمصلحة حكومة بلجيكا .

كان المحكم باعتباره من نظرتى القانون الدولى متشبعا بالاراء القديمة عن السلطة المطلقة للدولة ،ولذلك فانه بدأ حكمه بان أيد فى قوة حرية الابعاد ، ولقد قال ليس فى المقدور « منازعة دولة حقها فى الحيلولة دون الاجانب وبلادها إذا كانت أعمالهم أو كان وجودهم مما يلوح لها انه مفسد لطمأنينتها . » ولا منازعتها حقها فى تقدير « مدى

الوقائع التى تسبب هذا الخطر وهى ممتعة بكامل سيادتها » .

ولما كان قد نيط بالمحكم أن يقول ما إذا كانت المطالب البريطانية على أساس من الصحة ، فقد أ كره فى سبيل تفنيد حججها على أن يبحث فيما إذا كانت حرية الابعاد تتضمن حدوداً ، مهما كانت قيمتها فى رأيه ، وان هذه الحدود قد تجاوزتها بلجيكا .
فلاحظ أن حكومة بلجيكا ، لم تخرج عن مهمتها ولا تجاوزت حدود حقها » عند ما قبضت احتياطياً على بن تيليت . وعندما اعتقلته فى محلة معدة لمختلف طبقات المسجونين ، ولم تكن « قد انهكت التزاماً دولياً » ، وإذا كانت قد عزلته تجنبا للاحتكاك بالمسجونين فانها تكون « قد أرضت المجاملة والمراعاة الدولية » . وإذا هى لم تركبه المركب ليبحر فى اليوم الثانى مساء على الباخرة التى كان معه تذكرة العودة عليها فلا تكون قد ارتكبت خطأ .

ومن هذا يتضح أن الابعاد كان قانونيا لانه لم يكن هناك فى الواقع تجاوز سلطة ولا افتئات على قاعدة من قواعد القانون أو قواعد المجاملة والمراعاة ، ولا غلطة مستندة إلى الحكومة البلجيكية، أما لو لاحظ المحكم واحدة من هذه الاحوال الداعية إلى الشكاية لكان قد اعتبر الابعاد غير قانونى .

ان جميع هذه الاسباب هى من الناحية الموضوعية فكرة السرف فى الحق . وإذا كان الاصطلاح ذاته « السرف » لم يستخدم فان الفكرة قد أفصحت عنها التعبيرات المعادلة لها فى قرار المحكم حيث قال « أسباب غير كافية » « وخطأ » .

ولقد أدى التطبيق المتكرر لفكرة السرف فى الحقوق إلى استخلاص عدة قواعد جعلت حرية الابعاد تسير فى طريق التحديد ، بطريقة توفق بين طمأنينة الدولة والحريات الفردية كما هو الشأن فى غلق الموانى .

ولقد كان لهذه القواعد فى نهاية القرن التاسع عشر من الثبات ما جعل مجمع القانون الدولى يستطيع أن يفكر فى أن يضيفها سنة ١٨٨٨ الى مشروع اعلان عام . وأن يدخلها سنة ١٨٩٢ فى لائحة تفصيلية (راجع الجدول العام للمجمع ص٥٠و٥٢).

ففى الحالة الاولى اشترط المجمع أن يخفف وقع الابعاد بانذار سابق بالطريقة التى تراها الدولة .

وأما فى الحالة الثانية فانه أوضح فكرته حيث قال إذا كان الابعاد نتيجة منطقية وضرورية مترتبة على سيادة الدولة واستقلالها فان الانسانية والعدالة توجبان على الدولة أن لا تزاول هذا الحق إلا مع احترام حق الاجانب وحريتهم فى الدائرة الملائمة لأمنها ، ولذلك فان المجمع قد اشترط أن تتوافر فى الابعاد الشروط الآتية .

أن لا ينفذ إلا وهو محوط بما يمكن من اللياقات مع مراعاة المركز الخاص لذوى المصلحة (مادة ١٧).

وأن يعلن هذا الابعاد إلى حكومة الشخص المبعد فورا . (مادة ١٩) .

وأن لا تنزل هذه العقوبة إلا بالاشخاص الذين تقوم ضدهم شكايات جدية (مادة ٢٨ و ٤٠)

وأن يكون فى الامكان المعارضة فى هذا الامر أمام سلطة قضائية أو ادارية مستقلة عن الحكومة حتى تبحث قانونية هذا التصرف على نور قوانين الدولة التى أصدرت أمر الابعاد (مادة ٣٤ و ٣٥)

ثم استخلص المجمع مما تقدم أن عدم مراعاة هذه الشروط مفض إلى مسئولية دولية (مادة ٣٨) .

* * *

فمما تقدم يرى أن تطبيق نظرية السرف على العلاقات الدولية له أهمية خاصة بالنسبة للقانون الدولى ، حيث تبيح لقواعد القانون الدولى أن تظهر وأن تنمو .

وأول المثلين العمليين السابقى الذكر قد اختير خصيصا لانه يدل حقيقة على أن فكرة السرف قد كشفت أمام المجمع عن قاعدة قانونية كانت قائمة ولكنها لم تكن ملحوظة وان هذه الفكرة قد تمكنت من أن تدخل هذه القاعدة على القانون الاصطلاحى بمجرد ظهورها .

وليس فى ذلك من شىء يدهش كل من يعلم أن قواعد القانون الدولى المتولدة عن الحاجات الاقتصادية والتى تتكون فى بطء داخل الضمير القانونى للشعوب تبقى ككل قاعدة أخرى مجهولة حتى يجىء اليوم الذى يتكرر فيه الاعتداء عليها بفضل

الرجعيـة الاجتماعية التى تحدثها هذه الفـكرة فيحيط بهـا النور من كل ناحيـة ويشهد على وجودها .

ففى حالة الحصر الحربى نجد ضرورات التجارة الدولية قد فرضت على المحارب التزام التبليغ السابق لشرط الحرية فى غلق الموانى المعادية ، وطالما كانت هذه القاعدة الحربيـة غير مرعية فان فـكرة السرف فى الحق قد أمكنها بطريق غير مبـاشر ان تـكره الدول على تنفيذ هذه القاعدة وفرض احترامها على المحاربين . ولما تـكرر استعمال هذه الوسيلة تجلت القاعدة وطبقت مباشرة ، وبعدئذ ثم تطبيقها عن طريق المعاهدات .

فنظرية السرف فى الحق باقية ضرورية التطبيق فى سبيل حرية غلق الموانى كما فى تطبيق حق الابعاد .

وكذلك الحال فى جميع مواد القانون الدولى حيث الحرية العملية للدول لم تفز بتسوية قائمة على العادات أو الاصطلاحات .

والمزية النهائيـة لنظرية السرف فى الحق هى فى اننا نراها تنجح فى محو طبيعتها الخطرة دون أن تهـاجم عقيدة السيادة وجها لوجه .

فهى باحترامها مبدئيا العادات المـكتسبة وبرعايتها الاحساسات القومية تسير فى طريق الرقى عن طريق منح الامتيازات المتعاقبة ، إذ هى تدعو الدول الى ذلك فتقبل لا باسم معنوى وانما باسم ضرورات الحياة ، واذن فهى تؤدي فى غير صخب وفى مهارة الى سيادة الحق .

الفصل الرابع

السيادة الجوية

و القانو ن الدولى

عن الملكية الجوية

إن بحث الملكية الدولية من الناحية القانونية حديث ، فهو يرجع إلى اليوم الذى كانت فيه فكرة الطيران تتردد بين النجاح والفشل . ففى ذلك الحين أخذ رجال الفقه الدولى يتحسسون القواعد التى يدعمون بها اراءهم المتواضعة فى معالجة قضايا الطيران المحتملة ، فاعتمدوا على القواعد العتيقة التى تسربت إلى القوانين المدنية عن طريق القانون الرومانى وبخاصة القاعدة القائلة

Dominus soli est dominus coeli et inferorum أى إن «ملكية الارض تشمل ملكية ما فوقها وما تحتها » وهى القاعدة التى جرى بها العرف الانجليزى والعادة المتبعة فى الولايات المتحدة الامريكية و نصت عليها القوانين المدنية: الفرنسى والبلجيكى (مادة ٥٥٢) والاسبانى (مادة ٣٥٠) والايطالى (مادة ٣٤٠) والهولندى (مادة ٦٢٦) والنمسوى (فقرة ٢٩٧) والارجنتينى (مادة ٢٥١٨) واليابانى (مادة ٢٠٧)

ولكن كيف يتسنى قياس المساحة الجوية التى لا قرار لها ولا اتصال بالارض بما هو تابع أو ملحق بحق الملكية كالبناء والغراس والكنوز الخ ؟ لذلك رأى بعض رجال الفقه الدولى أن الهواء كالماء يجب أن يكون مفتوحاً أمام الملاحة الحرة والنقل الحر . وكلاهما سواء فى استحالة امتلاك الاشخاص إياه، أو بسط سيادة الدولة عليه ، عن طريق الحيازة . ومن هنا نشأ القياس الذى اعتمد عليه رجال الفقه الدولى عند تفكيرهم فى القوانين الدولية حيث بذلوا قصارى جهدهم فى تطبيق قواعد

القوانين البحرية على الملاحة الجوية مع تعديل ما قضت به الضرورة من تعديل . فقد قالوا ان القانون البحرى الدولى يقسم البحار إلى ثلاثة أقسام : —

أولا — المياه القومية وهى المنحصرة داخل حرم الثغور والفاصلة بين رأس وأخرى من الارض ببوغاز ضيق .

ثانياً — مياه السواحل وهى التى تلى المياه القومية على إبعاد مختلفة تبعاً للاغراض التى أنشئت هذه الابعاد من أجلها كحدود الوقاية الصحية أو الصيد ومراقبته أو المراقبة الجمركية أو المعارك البحرية أو الحيدة .

ثالثاً — عرض البحر وهو حر منذ وضع جروسيوس الفقيه والسياسى الهولندى (سنة ١٥٨٣ — سنة ١٦٤٥) مؤلفة فى حق الحرب والسلام .

كذلك يجب أن ينقسم الهواء إلى ثلاث طبقات عمودية :

(أولا) طبقة الهواء القومية وهى خاضعة لسيادة الدولة صاحبة الاراضى، وتمتد إلى أعلى المبانى الحديثة التى بلغ علوها وقتئذ ٣٣٠ مترا عن سطح الارض .

(ثانياً) طبقة الهواء الخاصة بالدولة وهى طبقة حرة لا يصل بها الامر إلى أن تكون مع احتفاظ الدولة صاحبة السيادة على الارض بحقوق حماية نفسها ضد التهريب والتجسس الحربى والمعارك الجوية فى حالة الحيدة .

(ثالثاً) عرض الجو ويماثل عرض البحر وهو ما يعتد طبقة ثالثة لا تراها العين .

وهذا القياس كما قال المسيو ده لابراديل مدرس القانون الدولى بكلية الحقوق الباريسية قياس خداع لا قيمة له، وما هو إلا ألفاظ لا تمس جوهر الحق : لذلك رأى بعض الفقهاء الدوليين أخيراً أن الهواء بطبيعته يجب أن يكون مفتوحا أمام الملاحة الجوية بطبقاته الثلاث . على نقيض البحر . : انما هذا لا يمكن أن يكون الافوق منبسط فسيح الارجاء من الارض أو الماء متجرد من كل شىء .

ولما استخلص الفقهاء هذا الرأى استبان نظام الهواء حسب الترتيب الآتى .

(أولا) فوق الماء المشترك أو العام هواء مشترك وعام

(ثانيا) يقابل ماء السواحل هواء السواحل

(ثالثاً) فوق المياه القومية التي هي من الاملاك الاميرية أي موضع سيادة الدولة بحر الهواء تبعاً للنظام الداخلي للدولة .

أما فوق أرض الدولة فمن المنطق أن حق سيادة الدولة يمتد الى ما فوق أرضها من الهواء حتى يتم استقلالها بما أن الهواء من الملحقات الثابتة مع الارض .

دار التطاحن بين هاتين النظريتين وكان من الممكن أن يستمر طويلا وكل طرف يؤيد رأيه ويضارب به ليجمع حوله الانصار ، لولا أن الحرب العظمى جاءت بنتائجها ذات المعنى الخاص التي أوقفت كلا عند حده .

إن اتفاقية الهاى لسنة ١٩٠٧ الخاصة بحقوق وواجبات الحيدة ومرور القوات المتحاربة (جنود وذخائر ومؤونة) قد نصت على منع هذا المرور من الاراضى المحايدة ، واذا حصل كان من واجب الدولة المحايدة أن تمنعه ولو بالقوة ، حتى لا تكون مسئولة دولياً ،

وقد رأى المحايدون إبان الحرب العظمى (سنة ١٩١٤ — سنة ١٩١٨) أن من واجبهم منع تحليق طيارات المتحاربين فوق أراضيهم

ذلك بأن واجبهم كان يتفق مع مصالحهم إذ مطاردة بعض الطيارات المتحاربة للبعض الآخر فوق الاراضى المحايدة لا يلحق الاذى إلا برعايا الدول المحايدة.

بعد الحرب

انتهت الحرب العظمى وأخذ مؤتمر الصلح يعمل فى سبيل السلام

ومنذ افتتح المؤتمر فى سنة ١٩١٨ رأت فرنسا أن تعنى بمستقبل الملاحة الجوية المدنية بعد ان دعت الحرب الى قطع مراحل عظيمة فى الرقى بأسباب صناعة الطيران فاقترحت فى أوائل يناير سنة ١٩١٩ أن تنظم بالاشتراك مع الدول الاخرى لائحة للملاحة الجوية الدولية .

درست الفكرة على الفور وأصدر مجلس الحلفاء الاعلى قرارين بتاريخ ١٢ و١٥ مارس سنة ١٩١٩ قضيا بتأليف « لجنة طيران لمؤتمر السلام » نيط بها وضع لائحة للملاحة الجوية الدولية

واجتمعت هذه اللجنة وقررت وضع قائمة بالمبادىء التى يجب أن تقوم عليها اللائحة المراد وضعها والتى يجب أن تكون أساساً لاتفاقية دولية .

مبادىء الاتفاقية

إن المبادىء التى وافق عليها أعضاء اللجنة بالاجماع بلغت اثنى عشر مبدأ وهى:

(١) الاعتراف (١) بالسيادة التامة الكاملة لكل دولة فى الهواء الواقع فوق أملاكها ومياه سواحلها ، وهذا ما يمكنها من منع تحليق الطائرات الأجنبية : (٢) بحق كل دولة فى سريان تشريعها وأحكام قضائها على الهواء الواقع فوق أملاكها ومياه سواحلها .

(٢) تعترف كل دولة مع الاحتفاظ بسيادتها بضرورة تخويل الملاحة الجوية الدولية أوفر قسط من الحرية الممكنة التى تتفق مع ضمان سلامة الدولة وتطبيق اللوائح الخاصة باجازة طيران طائرات الدوله الموقعة على الاتفاقية فوق أراضيها (وهى لوائح يجب بناء على هذا أن لاتكون قاسية) كما يجب أن تتفق هذه الحرية مع التشريع الداخلى للبلاد .

(٣) أما فيما يتعلق باللوائح الداخلية الخاصة بقبول ومعاملة طائرات الدول الموقعة على الاتفاقية فمن الواجب أن تشتمل على الاعتراف بمبدأ المساواة بين جميع الجنسيات .

(٤) تعترف كل دولة بوجوب أن تكون لكل طيارة جنسية دولة واحدة من الدول الموقعة على الاتفاقية وان تسجل كل طيارة لزاما فى سجل الدولة التى تحمل جنسيتها .

(٥) تعترف كل دولة بأن النصوص الآتية من المرغوب فيها من الوجهة الدولية ضماناً لسلامة الملاحة الجوية :

(ا) لائحة تحتم حمل شهادات الملاحة الجوية وتصريحات وجود التلغراف اللاسلكى فى الطيارات التجارية على الأقل ، والاعتراف المتبادل بهذه الشهادات والتصريحات من الدول الموقعة على الاتفاقية .

(ب) لائحة تحتم على المرشدين وغيرهم من موظفى الطيران حمل تصريحات خاصة بذلك مع الاعتراف المتبادل بهذه التصريحات من الدول الموقعة على الاتفاقية .

(ج) وضع قواعد دولية جوية تحتوى على القواعد الدولية للاشارات والسهام النارية والقواعد الخاصة باجتناب التصادم وقواعد النزول إلى الأرض وقواعد البقاء فوق الأرض .

(٦) الاعتراف بالمبدأ الذى يحتم معاملة خاصة لطائرات الجيش البرية وطيارات البحرية وطائرات الدولة عند ما تكون هذه الطائرات فى خدمة الدولة أى فى خدمة الحكومة .

(٧) الاعتراف بحق المرور دون نزول الى الارض بالنسبة للتجارة الدولية بين نقطتين خارج أراضى الدولة المراد اجتياز جوها مع احتفاظ هذه الدولة بامكانها أن تستبقى لنفسها خاصة حق النقل التجارى فى جوها ، واكراه أى طيارة أجنبية على النزول الى الارض باشارات مصطلح عليها .

(٨) الاعتراف بحق الطائرات فى استخدام جميع المطارات العامة مع اقرار مبدأ المساواة تلقاء رسوم الهبوط الى الارض دون تمييز بين الجنسيات .

(٩) الاعتراف بمبدأ التعويض المتبادل بين الدول الموقعة على الاتفاقية لدفع ما يتطلبه اصلاح الضرر الذى يلحق بالأشخاص أو بالدولة من جراء فعل طيارة حكومية تابعة لدولة موقعة على الاتفاقية .

(١٠) الاعتراف بوجوب تأليف لجنة طيران دولية دائمة .

(١١) الاعتراف بتعهد كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية بوضع تشريع قائم على نصوص الاتفاقية .

(١٢) الاعتراف بالمبدأ القائل بان الاتفاقية لا تمس واجبات وحقوق المتحاربين والمحايدين أثناء الحرب .

الاتفاقية

كانت هذه القواعد هى الهادى للثلاث اللجان الفرعية (الفنية والحربية والتشريعية)

التى نيط بها وضع نص الاتفاقية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية . وبعد أن صاغت اللجنة التشريعية الاتفاقية فى شكلها القانونى وافق عليها مجلس الحلفاء الاعلى فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩١٩ ثم أمضاها المندوبون المفوضون من قبل ٣٢ دولة فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وقد تألفت هذه الاتفاقية من ٤٥ مادة تناولت المبادىء العامة للملاحة الجوية وجنسية الطائرات وشهادات الملاحة ودرجات الكفاية للطيران واجازة الطيران فى جو الدول الموقعة عليها والقواعد الخاصة بالسفر والنزول الى الارض والطيران خلال الطريق،والنقل الممنوع ، كما تناولت الاجراءات العامة التى تتخذها كل دولة موقعة على الاتفاقية لانماء الملاحة الدولية الجوية وبيان الخلافات المتوقعة وقواعد حلها وتسويتها . ثم أشارت الاتفاقية الى امكان قبول دول أخرى وانشاء لجنة دولية دائمة للملاحة الجوية .

فالمادة ٣٤ من الاتفاقية نصت على انشاء لجنة دائمة تابعة لعصبة الامم باسم « اللجنة الدولية للملاحة الجوية » وينحصر اختصاصها فيما يأتى :

(ا) أن تتلقى من كل دولة موقعة على الاتفاقية أو ترسل اليها الاقتراحات الخاصة بتغيير أو تعديل نصوص الاتفاقية واعلان الدول بذلك .

(ب) ان تقوم بالتكاليف الملقاة على عاتقها بموجب المادة ٣٤ والمواد ٩ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٣٦ و ٣٧ من الاتفاقية .

(ج) لها أن تدخل أى تعديل تراه على ملاحق الاتفاقية من حرف A الى حرف G

(د) أن تجمع المعلومات المختلفة الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتبلغها للدول الموقعة على الاتفاقية .

(هـ) أن تجمع المعلومات المتعلقة بالتلغراف اللاسلكى والمعلومات الجوية والصحية التى تهم الملاحة الجوية وتبلغها للدول الموقعة على الاتفاقية.

(و) أن تتأكد من نشر خرائط الملاحة الجوية وفق الملحق المرموز له بحرف F

(ز) أن تصدر فتاوى فى المسائل التى يمكن أن تستشيرها الدول فيها .

فاختصاص هذه اللجنة واسع للغاية بما أن لها أن تمحص جميع اقتراحات التعديلات التى يراد ادخالها على مواد الاتفاقيـة ولا يمكن لأى طلب تعديل أن يكون له شأن مهما كان مصدره إذا لم يمر بمناقشة هذه اللجنة وتبد فيه رأيها .

وفضلا عن هذا فان من اختصاصها أن تعدل بنفسها وبمحض ارادتها أى نص من نصوص ملاحق المعاهدة وأن تصبح قراراتها نافذة بعد مضى أربعة أشهر من تاريخ تبليغ هذا التعديل الى الحكومات الموقعة على الاتفاقية .

رأى المسيو ده لابراديل

فى الاتفاقية

قال المسيو «ده لابراديل» فى هذه الاتفاقية « ان المادة الاولى منها قد اعترفت لـكل دولة بسيادتها الجوية داخل حدودها ، ثم جاءت المادة الثانية وأقرت استثناء اصطلح عليه إذ نصت على أن « تتعهد كل دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية بان تخول حرية المرور غير العدائى فوق أملاكها لطائرات الدول الموقعة على الاتفاقية » ، وبما أن هذا المرور يجب أن يكون غير عدائى أى ليس فيه أى خطر على سلامة الدولة التى تحلق الطائرات الاجنبية فوق أملاكها فان لـكل دولة من الدول الموقعـة على الاتفاقية الحق فى أن تمنع تحليق طائرات الدول الموقعة على الاتفاقية فوق بعض مناطق من أرضها بحجة أسباب حربية أو أخرى خاصة بسلامة الدولة والطمأنينة العامة . وبناء على هذا القيد يكون لـكل طائرة الحق فى أن تجتـاز دولة أخرى دون أن تهبط الى الارض متبعة فى ذلك خط السير الذى رسمته الدولة التى يراد اجتياز جوها . وفضلا عن هذا فان الطيارة الاجنبية تـكون ملزمة بالهبوط الى الارض إذا صدر اليها أمر بذلك من الدولة صاحبة السيادة الجوية .

ولـكل دولة بناء على هذه الاتفاقية ان تمنع حمل الآلات الفوتوغرافية أو تضع الشروط التى تراها مناسبة لأحوالها . أما نقل الذخائر الحربية بطريق الملاحة الجوية

الدولية فمحظور . وقد نص نصاً صريحاً على المساواة فى ذلك بين الاجانب عامة من جهة والاجانب والرعايا من جهة أخرى . وليس فى الاتفاقية استثناء لذلك الا ما نص عليه فى المادة ١٦ وهو امكان أى دولة من الدول الموقعة على الاتفاقية أن تمنع نقل الاشخاص والبضائع نقلا تجاريا بين نقطتين من أراضيها لتحتفظ هى بهذا الحق لطائراتها .

ولما كانت اتفاقية ١٣ اكتوبر سنة ١٩١٩ خصت الدول الموقعة عليها بحق للطيران فى اجوائها المتبادلة فقد كان من المحتم الاهتمام بشأن جنسية الطائرات . فهذه الجنسيات التى كانت تتعين عن طريق التسجيل وحده كما قضت بذلك القاعدة التى أوصى بها مؤتمر معهد القانون الدولى الذى انعقد بمدريد فى سنة ١٩١١ قد أصبحت بموجب هذه الاتفاقية تتعين وفاق جنسية المالك . وقد نصت المادة (٥) وما تلاها من الاتفاقية على أن لا قيمة ولا اعتبار لتسجيل الطائرة فى جملة دول .

وهناك نص على الرقابة الشديدة التى تتبع عند سفر أى طائرة خاصة أو هبوطها الى الارض . وهذه الرقابة تخول سلطات كل دولة حق زيارة الطائرة ومراجعة جميع الوثائق التى يتحتم أن تكون معها (مادة ٢١) وتنص (المادة ٣٠) على أن جميع طائرات الحكومات تعامل معاملة الطائرات الخاصة ولا حصانة لها ضد قوانين البلاد التى تحلق فى سمائها ما عدا الطائرات الحربية وطائرات الجمارك والبوليس وطائرات البريد . » اهـ

على أن هذه الاتفاقية قد أجحفت بحقوق الدول الاخرى غير دول الحلفاء والمشتركين معهم فى الحرب . ولكن الزمن أخذ يحدث احداثه فى صلب هذه الاتفاقية .

لقد نصت المادة الخامسة: «ليس لأي دولة من الدول الموقعة على هذه الاتفاقية أن تقبل طيران طائرة لا تحمل جنسية إحدى الدول الموقعة على الاتفاقية فوق أرضها إلا بتصريح خاص ومؤقت» .ولكن حكومة سويسرا لاحظت أنها إذا وافقت على الاتفاقية دون شرط ولا قيد أو وافق عليها غيرها من الدول التى كانت محايدة إبان الحرب وجب عليها بناء على نص المادة الخامسة أن تمنع طيران الطائرات الخاصة بدول الوسط

الاوربي فوق أرضها ما دامت هـذه الدول ليست طرفا فى الاتفاقية ؛ فكان هذا الاعتراض وجيها واعترفت الدول بجديته وأخـذ مؤتمر السفراء يبحث عن طريقة يزيل بها هذا التفضيل لتحل المساواة مكانه . ولقد وجد هذا المؤتمر الوسيلة ووافق عليها ضمن بروتوكول تفسيرى للمادة (٥) من الاتفاقية .

وبناء على هذا البروتوكول الرقيم أول مايو سـنة ١٩٢٠ يمكن لاى دولة موقعة على الاتفاقية أن تحصل — إذا قبلت الدول الموقعة على الاتفاقية ـ على استثناءات للمادة الخامسة تبيح لهـا أن تقبل فى جوها طيارات دولة أو عـدة دول غير موقعة على الاتفاقية .

وقد أمضى هذا البروتوكول أغلب الدول الموقعة على الاتفاقية ونفذ مع الاتفاقية ذاتهـا ، وقد تمكن بعض الدول الموقعة على الاتفاقية بموجب هـذا البروتوكول من الحصول من الدول الاخرى على تصريح يقضى بأن يطير فوق أرضها طائرات دول أمضت الاتفاقية ولم تـكن قد سجلت وثيقه ابرامها فى سجل العصبة ؛ غير ان هـذا الاجراء لم يرض جميع الدول ذوات المصالح التى اعترضت أيضاً على المادة ٣٤ التى احتفظت للخمس دول الـكبرى من بين دول الحلفاء والمشتركين معهم فى الحرب بأغلبية الاصوات داخل اللجنة الدولية للملاحة الجوية ، وقالت هذه الدول المعترضة إنها تؤجل اشتراكها فى هذه الاتفاقية الى أن تعدل بحيث تقر لـكل دولة من الدول الموقعة عليها بحق ابرام اتفاقات خاصة مع الدول التى ليست طرفا فى الاتفاقية الرقيمة ١٣ أكتوبر سـنة ١٩١٩ وتخول كل عضو ممثل فى اللجنة حق المساواة بالآخرين فى التصويت .

درست اللجنة الدولية للملاحة الجوية هذين الموضوعين وانتهى بهـا الامر الى وضع بروتوكولين خاصين بتعديل المادتين ٥ و ٣٤ من الاتفاقيـة الأول بتاريخ ٢٧ أكتوبر سنه ١٩٢٢ والثانى بتاريخ ٣٠ يونيه سنه ١٩٢٣ وهذان القراران قد أخذا بوجهة نظر الدول المعترضة على البند الخامس والبند الرابع والثلاثين من اتفاقيه ١٣ أكتوبر سنه ١٩١٩ .

تنظيم الحرب الجوية

للمسيو ده لابراديل

« وإذا كانت مسألة الملاحة الجوية التى طرحها على بساط البحث اختراع الطيارة والمنطاد فى هذا العصر قد أثارت صعوبات فى زمن السلم فمن الطبيعى أن تثير فى زمن الحرب صعوبات أشد خطراً .

لقد وافقت الدول بالاجماع فى متفاوض السلام الذى انعقد بمدينة الهاى فى سنة ١٨٩٩ على منع القاء القذائف من أعلى البلونات ولكن هذا التصريح لم يكن فى ذلك الحين الا تصريحا أفلاطونياً لأن الموقف الدولى قد تغير فى الفترة التى تخللت انفراط عقد متفاوض السلام الاول وانعقاد متفاوض السلام الثانى وما لا حرفى الطوق تنفيذة سنة ١٨٩٩ أصبح أثراً بعد عين فى سنة ١٩٠٧ وكانت النتيجة أن تجدد فى سنة ١٩٠٧ تصريح سنة ١٨٩٩ ولكن الامضاءات التى وقعته كانت قليلة حيث لم نر امضاءات المانيا وفرنسا وايطاليا واليابان وروسيا . أما انجلترا والولايات المتحدة فقد بقيتا أمينتين على العهد الذى جددتاه فى سنة ١٩٠٧ .

لهذا وجب أن نتساءل عن مشروعية الحرب الجوية ؟

ان مؤتمر معهد القانون الدولى الذى انعقد بمدينة مدريد سنة ١٩١١ قد قرر فى آخر جلسة له « ان الحرب الجوية مباحة بشرط أن لا ينشأ عنها أضرار تلحق بالاهالى المسالمين وأموالهم تكون فى جسامتها أعظم من أضرار الحرب البرية والبحرية » أما المادة ٢٥ من اللائحة الملحقة بالاتفاقية الرابعة للهاى الرقيمة سنة ١٩٠٧ وخاصة بقوانين وعادات الحرب البرية فانها لم تمنع الحرب الجوية ولكنها حظرت اطلاق القنابل بأى طريقة كانت على المدن والقرى والمساكن والدور غير الحصينة . ولما انعقد مؤتمر واشنطون (سنة ١٩٢١ — سنة ١٩٢٢) أثيرت فيه مسألة الغواصات فأدت هذه الاثارة الى بحث مسألة الحرب الجوية . فاقترح عضو مجلس الشيوخ الايطالى المسيو شانزر باسم ايطاليا منع اطلاق القنابل من الطائرات على المدن والقرى والمساكن غير

المحمية ، وشاركه فى هذا الراى الاميرال لبون باسم فرنسا ثم انضم اليهما المستر روت عضو مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة وهو صاحب النفوذ القوى وواضع القرار الشهير المتعلق باستخدام الغواصات فى الحرب البحرية .

وبعد أن ارفض اجتماع مؤتمر واشنطون اجتمع فى الهاى بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٢٢ و١٩ فبراير سنة ١٩٢٣ لجنة مؤلفة من رجال الفقه الدولى لتدرس على الخصوص القواعد التى تدعو الحرب الجوية الى مراعاتها .

لقد بحثت هذه اللجنة مسألة القذائف فرأت أن اطلاق القنابل الجوى يتطلب ضرورة لاحكام الاصابة استخدام قذائف تنطلق فى خط متقوس . أما مهاجمة البلونات المقيدة أو المناطيد فيستخدم فيها قذائف ملتهبة ؛ وعلى ذلك فان اتفاقية سانبطرسبورج الخاصة بمنع استخدام القنابل المفرقعة تنطبق على معارك البر والبحر ولكنها لا تنطبق على المعارك الجوية واذا كان استخدام علم مزيف فى الحرب البحرية قبل اطلاق أول مدفع يعتبر من قبيل المكر والخداع فانه لا يعتبر كذلك فى الحرب الجوية حيث سرعة الاصطدام عظيمة جداً . وحيث يمكن أن تكون أول طلقة قاتلة ، ثم نصت المادة ٢٢ من مشروع هذه اللجنة على ما يأتى: «محظور اطلاق القنابل من الجو قصداً الى ارهاب الاهالى المدنيين أو هدم الاملاك الخاصة التى ليست لها صبغة حربية والحاق الضرر بها أو جرح غير المحاربين». وكذلك نصت المادة ٢٣ على ما يأتى: ممنوع اطلاق القنابل من الجو قصداً الى اكراه الاهالى للحصول منهم على ما تطلبه السلطة العسكرية أو دفع الضرائب نقداً » ولكن اطلاق القنابل من الجو مشروع متى كان الهدف حربيا ، أى لو كان الهدف جيشاً أو حصناً أو ثكنة أو مصنعاً متخذاً مركزاً هاماً لصنع الاسلحة والذخائر والمؤونة الحربية .

فى هذه المنطقة خاصة ، وهى منطقة الاعمال الحربية ، يكون اطلاق القنابل من الجو مشروعا ، دون أن يتقيد باى قيد من حقوق الاهالى المدنيين الهادئين .

ويكون اطلاق القنابل جائزاً فى المنطقة التالية مباشرة لمنطقة الاعمال الحربية اذا وجدت قرينة معقولة على احتشاد حربى هام ، وان كان من الواجب الاحتياط للاخطار التى تهدد الاهالى المدنيين

وهناك منطقة ثالثة يمنع فيها اطلاق القنابل من الجو على المدن والقرى الا اذا كان الهدف حربياً .

وقد نص فى المشروع ، بناء على اقتراح ايطاليا ، على حماية خاصة للآثار التاريخية داخل نطاق خمسماية متر ، وفى النهاية نجد فى هذا المشروع تدخلا للدول المحايدين ومراقبة لها ، ولكن هذا المشروع لم يدخل بعد فى طور التنفيذ الرسمى المشترك .

الطيران التجارى والعلاقات الدولية

السياسة الاقتصادية للحكومات والشركات

جاء التشريع الجوى الدولى سابقاً للتشريع الجوى الخاص . فعندما وقعت الاتفاقية الجوية العامة التى نظمت ملكية الجو وحركة النقل فيه عقب ابرام معاهدة فرساى لم تكن شبكة الطرق التجارية الا خيوطاً لم يحكم ربط بعضها بالبعض الآخر .

أما اليوم فان أغلب خطوط المواصلات الجوية قد رسمت فى السماء وقام على محازاتها فوق الارض ثغور ومطارات وقواعد مساعدة حوت كل معدات الطيران ولم يبق إلا أن تنمى العلاقات بين الامم بمعاهدات تجعل الطيران عاملا من أهم عوامل الرقابة الاقتصادية . وهذه مرحلة لامناص من قطعها بسرعة ما دام العالم يريد أن يحقق كل ماينتظره من مزايا وفوائد . وإلا كان مما يؤسف له أن تقوم عوائق فى سبيل انماء العلاقات الدولية الجوية أثناء السلام العالمى على النحو الذى كان يحصل اذا أوصدت الثغور أمام بعض بواخر الدول وفتحت أمام بواخر دول أخرى ، أو جاءت قطارات حديدية الى حدود بلد ما ثم عادت ادراجها لان الدولة صاحبة التخوم لم توقع بعد على اتفاقات دولية بينها وبين باقى الدول .

ان العلاقات الجوية تقوم الان على أساس معاهدة ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ . ولكن هناك بلاداً لم تبرم هذه المعاهدة أو لم تشترك طرفا فيها . وهذا مايعرقل رقى النقل الجوى ويفسده . لذلك فان بعض الدول أخذت فى عقد اتفاقيات خاصة لحل

ناحية من نواحى هذه القضية العالمية . فهناك الاتفاقية التى أمضيت بين فرنسا والمانيا فى ٧ مايو سنة ١٩٢٦ بخصوص الملاحة الجوية . ويمكن تلخيص هذه الاتفاقية بالآتى :

إن هذه الاتفاقية تسوى وفاق قواعد الاتفاقية الدولية الرقيمة ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ (وشرحناها فيما تقدم) شروط الطيران من ناحية شهادات الطيران ودرجات الكفاية والتصاريح الشخصية . وقد خولت حرية المرور فوق الاراضى الالمانية والفرنسية للطيارات الخاصة على شريطة اتباع القواعد العامة المعترف بها بخصوص المواصلات الجوية ولوائح الجمارك والامن العام والنظام العام المقرر فى الدولتين وفاق التشريع الخاص لكل منهما.

أما إنشاء خطوط مواصلات هوائية منتظمة فوق أرض احدى الدولتين المتعاقدتين فانه متروك الى تعاقد خاص يبرم على حدة، على أن التصريحات قد تبودلت بين الدولتين فيما يتعلق بالآتى .

(ا) استغلال خط (باريس — برلين) و(برلين — باريس) بواسطة شركة فرنسية وأخرى المانية .

(ب) استغلال خط (باريس — ستراسبورج — نورنبورج — براج — برسلو — فرسوفيا) بواسطة شركة فرنسية .

(ج) استغلال خط (جنيف — ليون — مرسيليا — برشلونه) بواسطة شركة فرنسية .

أما المسائل الاخرى الخاصة بمناطق اجتياز الحدود والطيران فوق المناطق الممنوع الطيران فوقها وحمل آلات اللاسلكى والمواد المحظور حملها والاجراءات الجمركية الخ . .. فانها قد سويت وفاق المبادىء التى نصت عليها اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وقد أمضيت من جهة أخرى فى باريس بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٢ اتفاقية خاصة بالطيران بين فرنسا وتشيكوسلوفاكيا، وهذه الاتفاقية تنص على اتفاق متبادل

لايجاد رابطة جوية بين البلدين كما تنص على مبدأ التعاون الفنى بين البلدين بالنسبة لصنع المواد الضرورية للطيران .

وبناء على المبادىء العامة لهذه الاتفاقية أبرم الدولتان فى ٢٦ مايو سنة ١٩٢٥ اتفاقين عن الملاحة الجوية والتعاون الفنى .

(ا) اتفاقية الملاحة الجوية — تقوم هذه الاتفاقية على تحديد برنامج مشترك بين الدولتين لانشاء خطوط الاتصال الجوى بين باريس وبراج وتركيا عن طريق فينا وبودابست وبلغراد وصوفيا وبوخارست والاستانة ، وبين براج وفرسوفيا وموسكو .

وقد أسند أمر هذا الانشاء الى شركة تعترف بها الدولتان ووضعت بموجب هذه الاتفاقيــة القواعد التى يجب أن تتبعها تلك الشركة فى تنفيذ تعهداتها والقيـام بعملها .

(ب) اتفاقية التعاون الفنى وتنص على الآتى :

(١) تبادل الموظفين الفنيين .

(٢) قبول الطلبة والفنيين التشيكوسلوفاكيين للتعليم فى مدارس فرنسا وللتدريب فى مصالحها الفنية والجوية .

(٣) نصوص تمكن كل دولة من أن تبنى لنفسها طيارات فى البلد الآخر .

أما شرائط الملاحة الجوية العامة فقد وضعت بين البلدين وفاق مبادىء اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ .

وهناك اتفاقات أخرى أبرمتها الدول سنتناول الـكلام عنهـا فى مناسباتهـا . ولـكن ما أبرم من هذه الاتفاقات حتى الآن لا يفى بما تتطلبه حالة الملاحة الدولية اذ يجب أن يكون العمل اجماعيا مادامت ان المصلحة الدولية تتطلب نظاما دوليا . وعلى ذلك فان المجهود الدولى يجب أن يتناول الناحية الفنية والناحية المالية والناحية السياسية والناحية التشريعية .

الناحية الفنية — تتناول الناحية الفنية صنع المواد الضرورية للبناء الخاص بالطائرات التى تعد للنقل الجوى وإعداد المعدات المتعلقة بطبيعة الخطوط الهوائية وأحوالها الجوية

واختيار الموظفين الفنيين كالمرشدين والملاحين والميكانيكيين وعمال اللاسلكى . وتجهيز الارض بما يضمن سلامة الطيران كالثغور الجوية والمطارات التى تشمل المأوى وورش التصليح وأماكن الاشارات الجوية وعلامات الخطر فى الليل والنهار ومراكز رصد الاحوال الجوية فى شكل شبكة متضامنة العقد وشبكة لاسلكى للانباء وآلات لمقامات الزوايا بالراديو للاتصال الدائم بين المطارات وبعضها وبينها وبين الطائرات .

الناحية المالية — جمع الاموال الضرورية للمشروعات وتوزيع نفقات الانشاء، وعند الحاجة توزيع نفقات تكاليف الاستغلال بين الدولة أو أى شخص أدبي عام آخر من ناحية والمشروعات الخاصة من جهة أخرى .

الناحية السياسية — من الواضح هنا أن اتفاقية ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ هى التى يجب أن تكون الدستور الدولى العام للملاحة الجوية . كما أن من الواضح أيضا أن الهيئة التنفيذية لهذا الدستور ماثلة فى اللجنة الدولية للملاحة الجوية التى تألفت بناء على نص المادة ٣٤ من الاتفاقية المذكورة وشرحنا اختصاصها فيما سبق . وبهذه الوسيلة تحل جميع المشاكل الخاصة بالطيران وبمحطات النزول إلى الارض وكذلك المسائل الفنية ذاتها كمنح شهادات الملاحة الجوية وتصريحات الملاحين الجويين ووضع الاحصاءات وتبادلها وتنظيم الطيران الليلى .

الناحية التشريعية — أما من هذه الناحية فان لجنة الشئون التشريعية الدولية الخاصة بالطيران، وهى هيئة غير رسمية البتة، قد أخذت على عاتقها منذ تألفت فى باريس سنة ١٩٠٩ أن تضع قانونا يمكن للدول أن توافق عليه . وهذه اللجنة تمثل اليوم أكثر من ثلاثين دولة . ولقد عقدت هذه اللجنة مؤتمراً بمدينة ليون فى سبتمبر سنة ١٩٢٥ أبانت فيه مجهوداتها فى هذا السبيل . وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٢٥ انعقد بباريس — بناء على دعوة الحكومة الفرنسية — مؤتمر مثلت فيه ٤٣ دولة . وقد تناقش هذا المؤتمر فى موضوع القانون الجوى الخاص . ويمكن أن يقال بهذا الصدد أن الحكومات التى مثلت فى هذا المؤتمر قد أعربت عن إرادتها القوية بخصوص الوصول إلى توحيد التشريع الجوى فيما يتعلق بالاشخاص والاموال .

ومن الواضح فى الحقيقة أنه إذا كانت المعاونة التامة ضرورية فى الميدان السياسى

والادارى فلا مناص منها أيضاً فى الميـدان التشريعى الخاص . وإلا فاذا اختلف التشريع بصدد نقط معينة ، وكان لا بد من قيام خلافات على التوالى بخصوص هذه النقط بين رعايا دولة وأخرى ، فلا مفر من أن يكون مصدر هذه الصعوبات معطلا لنماء الوسيلة الجديدة للنقل التجارى وعائقا للناس عن استخدامها .

فمؤتمر باريس المذكور قد أثبت أن روح تعاون صحيح تدفع الامم إلى تحقيق الرغبة الاكيدة فى توحيد تشريع الملاحة الجوية .

الناحية التجارية

ان المجهود الذى يجب أن تبذله الشركات فى هذه الناحية، لهو مجهود عظيم جداً إذا أرادت أن تحصل على أكبر إنتاج ممكن ورغبت فى أن تستفيد من وسيلة النقل الجديدة أعظم فائدة .

وهذا الرقى لا يمكن إحرازه فى الميدان التجارى إلا عن طريق دولى أيضاً يكون وضعه على وتيرة الاتفاق الذى تم بين مختلف الشركات أو الدول التى تستغل الخطوط الحديدية . فما تم بالنسبة لوسائل النقل القديمة ، يجب أن يتم بالنسبة للطيران التجارى ويجب هنا أن نشير فقط إلى النقط التى يسعون فى أن يقوم عليها الاتفاق المذكور .

١ ـ استمرار حركة النقل الجوية بلا انقطاع فى جميع الخطوط الرئيسية لان انتظام سير الخطوط واستمرار استخدامها هما العاملان اللذان يظهران اهمية هـذه الخطوط وفرض نقل التجارة بواسطتها .

٢ ـ اتصال مختلف الخطوط الجوية ببعضها لذلك كان من الواجب أن يتفرع من الخطوط الرئيسية التى تستغلها شركات معينة فروع تستغلها شركات أخرى ، بحيث يجد السياح والبريد فى مطار المواصلة طائرات أخرى لنقلهم بلا إمهال إلى النقط التى يريدون الذهاب اليها .

٣ ـ ولهذا كان من الواجب وضع جداول عالمية بمواعيد الطيران حتى يتمكن السائح من معرفة الزمن الملائم لاستخدام الطيارة .

٤ ـ التعاون فى توزيع النولون وأجور النقل .

٥ ـ إيجاد مكاتب خاصة لترغيب السياح فى السفر .

ان هذه الاصلاحات وغيرها لا تتطلب فقط وضع اتفاقات بين الشركات وبعضها ولكن تتطلب أيضاً ايجاد اتفاقات بين المصالح كالسكك الحديدية والبريد وشركات الملاحة ، على أن هذه الطريق قد مهدت ، لأن الغرفة التجارية الدولية قد الفت من بينها « لجنة النقل الجوى » فى سنة ١٩٢٣ وشركة شيل «الانترنيشينال آير ترافيك اسوسييشن » قد ضمت اليها كثيراً من شركات الملاحة الجوية . والامل معقود اليوم على أن هذه الهيئات الدراسية تصل فى أقرب وقت إلى حلول سعيدة بالنسبة لانظمة النقل الجوى الدولى . فلنستعرض الآن تنظيم حركة النقل الجوية فى بعض الدول والسياسة الاقتصادية لهذه الحكومات والشركات ازاء النقل الجوى .

فى فرنسا

أخذت الحكومة الفرنسية على عاتقها منذ سنة ١٩٢٠ أن تقوم باعداد ما يلزم من الاعمال المؤهلة لقيام الملاحة الجوية على أكمل وجه بان درست بداءة ذى بدء فى بلادها ومستعمراتها جميع التيارات الكبرى الهوائية ثم أعدت المعدات الضرورية للطيران حتى رأيناها فى سنة ١٩٢٦ قد أتمت فى ميدان الطيران التجارى أربع موانى هوائية و١٩ محطة جوية و٢٤ مطارا مساعداً و٨ قواعد للطيارات المائية . ونظمت فوق ذلك شبكة من محطات الارصاد الجوى ، وأقامت عدة محطات لاسلكية و(راديوجونيومترية) (قياس الزوايا بالراديو) خاصة بالملاحة الجوية .

ولكن رغما من هذا الاهتمام الكبير فان الحكومة الفرنسية لم تأخذ على عاتقها استثمار خطوط النقل الجوية بذاتها ، بل إنها آثرت أن تشجع على إنشاء شركات خاصة بالملاحة الجوية وقطعت على نفسها عهدا بمعاونتها حتى تنمو وترقى ويتسع نطاق استغلالها الجوى .

ففى أى شكل جاءت هذه المعاونة ؟ لم تمنح الحكومة الفرنسية ما يتأسس من شركات للنقل الجوى امتيازات بالمعنى الصحيح لهذه الكلمة ، وانما أخذت تمد هذه الشركات بالمال لتستثمر خطوطا جوية معينة ذات صبغة عامة وجعلت لكل شركة

منطقة محدودة لجهودها ونشاطها حتى لا تنافس غيرها من الشركات المماثلة لها. ويكون هذا الامداد المالى بموجب تعاقد لمدة عشر سنوات حتى تستطيع الشركة تحقيق الخدمة العامة التى أنشئت من أجلها وبموجب هذه العقود تتعهد الحكومة الفرنسية أن تسد العجز الناجم سنويا عن استغلال الخطوط . . واذا نحن راجعنا آخر عقد من هذه العقود وهو المعقود بين الحكومة الفرنسية وشركة « اتحاد الهواء » رأينا أن الدولة الفرنسية لا تمد يد المساعدة الى هذه الانواع من الشركات دون مقابل ، بل رأينا أن للدولة حصصاً فى الارباح تتناولها عند التوزيع حتى تتمكن ، مع الزمن ، من استرداد ما تكون قد أعانت به الشركة من مال .

وإذا كانت هذه العقود تنص على منح الدولة حصة فى الارباح مقابل معونتها السنوية فان ذلك لا يفيد اشتراكها فى إدارة المشروعات بأى شكل كان ، بل لها فقط :

١ — شيء من الرقابة بواسطة مكتب « فيريتاس » الذى سبق أن نيط به أمر رقابة البواخر .

ان دفاتر تسجيل البواخر حسب ترتيب خاص كان مظهراً من مظاهر الفكرة الدولية . فلقد رأوا فيما مضى أن من تكاليف الدولة السهر على طمأنينة أصحاب الاموال والمصالح على اعتبار هذا الضمان من متممات النظام العام . ولكن للوصول الى تحقيق الغاية من أى رقابة أو أى اشراف يجب أن يكون الاشراف حاصلا فى الوقت المناسب كما يجب أن لا يتسبب عنه إلا أقل ما يمكن من العوائق أمام الاستثمار التجارى المنظم ولهذا يتضح لاول وهلة أن إشراف الدولة لا يمكن أن يقع بهذه الشرائط بالنسبة للبواخر التى تقطع مراحل عالمية ، بما انه سينفذ خارج مناطق سيادتها القومية. وفضلا عن هذا فمن المسلم به أن بجانب مسألة الطمأنينة مسائل مالية هامة (كالتأمين والرهن الخ ..) وهى تتطلب بطبيعتها معلومات دقيقة عن الاحوال المالية وتخرج عن متناول الميدان الحكومى .

فمنذ سنة ١٨٢٨ أى منذ العهد الذى ظهرت فيه سجلات ترتيب البواخر بدرجاتها وقوتها ، قد أمكن عمليا الوصول إلى حل مسألة من أعوص المسائل ، إذ أصبحت

الباخرة منذ الشروع فى بنائها خاضعة إلى مراقبة دقيقة من ناحية الموافقة على تصميم البناء وملاحظته وتفتيش الباخرة فى مواعيد معينة للكشف على عددها وقوتها ووضع تقارير عنها فى حالة العطب فى أى زمان وأى مكان .

ولما عنيت الدول بأمر الملاحة الجوية ووضعت اتفاقية الملاحة الدولية فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ فكرت كل دولة فى وضع قانون خاص بالطيران فكان قانون فرنسا الذى صدر بتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٢٤ . ولقد رأى وقتئذ وكيل وزارة الطيران والنقل فى فرنسا أن جميع الاسباب التى دعت الى ابتكار سجلات ترتيب البواخر قائمة أيضا بالنسبة للطيران فعمل على أن يأخذ هذا الاحتياط بالنسبة للطيران حتى تتم الطمأنينة ، وكد فى سبيل حمل « مكتب فيريتاس » على أن يقرر امتداد رقابته الى الطائرات بشروط مماثلة للمتبع إزاء البواخر . فأصدر مرسوم ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٥ الذى تناول هذا الموضوع ، وناط « بمكتب فيريتاس » مراقبة وضع تصميم الطائرات وبنائها حتى يمكن أن تمنح شهادة قابليتها للملاحة الجوية ، كما ناط به أيضا مراقبة الطائرات والعمل على صيانتها واصلاحها الاصلاح الضرورى لوقايتها من العطب حتى تصبح الطائرات حاملة شهادة تبين كفايتها للطيران

فمنذ خمس سنوات توجد فى فرنسا سجلات ترتيب الطيارات لتسجل فيها حسب أهميتها واستعدادها مع لائحه لبناء الطائرات وشروطه وحق الاشراف عليها ومراقبة أحوالها ، كما يوجد بجانب ذلك عدد وفير من الخبراء فى فن الطيران داخل فرنسا وخارجها للمراقبه فى الخارج والتأكد من قيام الطائرات بمهامها على وجه مرض .

٢ — وللدولة أيضاً شىء من الرقابة فعلاوة على الموظفين المختصين بمراقبة الحسابات يمثل الحكومة فى مركز الشركة العام مندوب خاص يعمل باسم وزير الطيران والنقل الجوى .

وبما ان الدولة الفرنسية طرف فى اتفاقية ١٣ اكتوبر سنة ١٩١٩ فقد تمكنت

بسهولة من مد خطوطها الجوية فى البلاد التى وقعت على المعاهدة .ولـكنها اضطرت ازاء الدول التى لم توقع على هذه المعاهدة الى ان تبرم اتفاقات خاصة للطيران فوق أراضيها . ولهذا رأيناها توقع اتفاقيات بينها وبين سويسرا وهولندا والدانمرك ، كما ان الشركة العـامة لمشروعات الطيران الفرنسى قد تمكنت هى الاخرى من أن تحصل من الحـكومة الاسبانية على حق المرور فوق جميع أراضى هذه الدولة حتى تصل الى مراكش وتحقق مواصلة الخط الجوى (فرنسا ـ مراكش)

الباب الخامس

الدولة المركبة

الفصل الاول

كلمة عامة

ابنا فى الجزء الثانى من كتابنا « علم الدولة » ان الدستور الانجليزى كان مصدرا من المصادر التى اعتمد عليها المؤسسون الفرنسيون خلال وضع الدساتير الفرنسية ابان الثورة الفرنسية . ولذلك درسنا الدستور البريطانى وأطواره منذ نشأته حتى نهاية القرن الثامن عشر .وقد أشرنا الى جانب ما تقدم إلى أن المؤسسين الفرنسيين قد اعتمدوا أيضا على دستور الولايات المتحدة عند ما وضعوا دساتير الثورة الفرنسية حيث قرروا تطبيق مبدأ انفصال السلطات المطلق . ولكننا نرى ألا معنى لهذه الاشارة إذا لم نردفها بدراسة فكرة الدولة المركبة بوجه عام .ولا سيما فكرة دولة العهدية الاستقلالية ودولة العهدية المركزية .

ماهى الدولة المركبة ؟

ان أول ما يجب أن تعرفه بخصوص هذا الموضوع هو ماهى الدولة المركبة (Etat Composé) أو الدولة المتعددة (Etat Multiple) أو الدولة العهدية (Etat Fédératif) بشقيها: العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية. وكل هذه أسماء يكاد معنى بعضها يحاكى معنى البعض الآخر ، وفى الوسع استعمالها كمترادفات لا فارق بينها .

. ان الدولة المركبة هى عكس الدولة البسيطة (Etat unitaire أو Etat simple)
ولقد عرف العلامة فوشيل (Fauchille) الدولة البسيطة بقوله :

«الدولة البسيطة هى تلك التى لا انفصام لوحدتها ولها سيادة تامة دائمة فى الخارج ومتجانسة فى الداخل» ، ولكن هذا التعريف موضع نقد شديد ، لانه تناول كلمة « سيادة » ، وهى كلمة دارت ولا تزال تدور حولها أشد المعارك فى ميدان القانون العام وكل ما له مساس به .

ولقد قال لنا فقيه آخر : ان الدولة البسيطة هى تلك التى تقوم فيها حكومة واحدة سيدة لتجرى ارادة واحدة سواء أكانت ارادة فرد واحد أو جمعية »

ولو حذفنا من هذا التعريف كلمة « سيدة » لكان فى الوسع اقراره والتسليم به مؤقتا ، ولذلك أصبح فى متناولنا الآن ان نقول : إن الدولة البسيطة هى تلك التى تقوم فيها حكومة واحدة تجرى ارادة واحدة ، وإن كل دولة ليست بسيطة هى دولة مركبة ، ولكننا إذا أردنا تعريفا للدولة المركبة فقد وجب علينا أن نستعيره من المسيو فوشيل حيث قال :

« تتطلب الدولة المركبة تجمع عدة دول تجمعا تاما الى حد ، ومستترا إلى حد على أن يقوم هذا التجمع فى رعاية حكومة مشتركة وولى أمر مشترك »

واذا نحن حذفنا « ولى الأمر المشترك » من هذا التعريف كما نصح بذلك المسيو جيدل (Gidln) (ص ٤ من دراساته فى القانون الدستورى المقارن لقسم الدكتوراه سنة ١٩٢٧ — سنة ١٩٢٨) باعتباره عنصراً ماديا أصبح هذا التعريف أقرب إلى أن يتلاءم دائما والحقائق والوقائع وكان لنا أن نقول : « إن الدولة المركبة تتطلب تجمع عدة دول تجمعا تاما الى حد ، ومستقرا إلى حد ، على أن يقوم هذا التجمع فى رعاية حكومة مشتركة »

فى أنواع الدول المركبة

للدول المركبة أنواع هى الآتية :

(أولا) الازدواج الشخصى Union Personuell أو الاتحاد العرضى

(ثانيا) الازدواج الارادى Union Réelle أو الاتحاد الفعلى

(ثالثاً) الدولة العهدية (Etat Fédératif) أو الاتحادية

وهذا الشكل الاخير من الدولة المركبة على ثلاث صور . فقد تكون دولته دولة عهدية مركزية (EtatFédéral) . وقد تكون دولته عهدية استقلالية (Confédération) وقد تكون دولته ذات نظام يتعذر اعتباره نظام دولة عهدية مركزية أو عهدية استقلالية كالامبراطورية البريطانية بصورتها الحاضرة .

دولة الازدواج الشخصى

دولة الازدواج الشخصى هى حالة دولة تتكون من دولتين أو عدة دول تحكم كل منها نفسها وفاق قوانينها الخاصة ، ولكل منها نظمها ولكنها متحدة تحت حكم فرد واحد هو الرئيس العام ، ولقد أصبحت أمثلة الاتحاد الشخصى من ذكريات التاريخ ، الا ما هو خاص بالدانمرك وايسلندا ، ومع ذلك فان اعتبار هذه الحالة بمثابة ازدواج شخصى لا يزال موضع جدال وخلاف بين الفقهاء .

انجلترا وهانوفر — هولندا ولوكسمبورج

أما إذا أنت أردت أن تنبش قبور التاريخ فى سبيل العثور على أمثلة للاتحاد الشخصى فانك لا تكلف نفسك عناء كبيرا فى البحث لتعثر على اتحاد لتوانيا وبولونيا من سنة ١٣٨٦ إلى سنة ١٥٦٩ واتحاد انجلترا وهانوفر من سنة ١٧١٤ إلى سنة ١٨٣٨ . وهناك مثل آخر يقرب من السابق وهو مثل هولندا ولوكسمبورج من سنة ١٨٧٥ إلى سنة ١٨٩٠ ، وإذا قلنا إن هذا المثل يقرب من ذاك فلان السبب فى قيام هذا الازدواج وذاك كان واحدا ، فقد قبلت إحدى دولتى كل من الازدواجين العمل بما أسموه « القانون الساليكى » (Loi salique) وهو القانون الذى قضى بحرمان النساء من وراثة العرش بينما قد قبلت الدولة الأخرى فى كل من الازدواجين أن تعمل بهذا القانون كما كان الحال فى انجلترا والبلاد الواطئة .

بلجيكا والكونغو

وهناك مثل آخر للازدواج الشخصي ونريد به مثل بلجيكا والكونغو ، فقد اتحد هذان البلدان فى سنة ١٨٨٥ ، وهو تاريخ تأسيس دولة الكونغو المستقله الحرة ، تحت حكم ليوبولد الثاني ملك بلجيكا ، وقد استمر هذا الاتحاد إلى أن تنازل ليوبولد عن هذه الدولة إلى بلجيكا أثناء حياته بمعاهدة أبرمت بتاريخ ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٧ ومعاهدة ملحقة بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٠٨ ، وسيأتى تفصيل ذلك فيما بعد .

الدانمرك وايسلندا

ولقد أدخل بعض المؤلفين حالة « الدانمرك » « وايسلندا » ضمن حالات الازدواج الشخصى ، ذلك بان « ايسلندا » قد تأسست دولة ذات سيادة فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩١٨ وخضعت هى والدانمرك لسيادة ملك واحد هو ملك الدانمرك . ولكن ما يدعو إلى الشك فى أن الحالة حالة اتحاد شخصى هو أن حكومة الدانمرك قد نيط بها ادارة شئون ايسلندا الخارجية دون ملك الدانمرك وحده ، وليس لها علم حرب قائم بذاته ، وفوق هذا وذاك فان ايسلندا قد أعلنت حيدتها الابدية ، وهذا ما دعا بعض المؤلفين وبخاصة المؤلف الهولندى « ده لوتر » (De Loutre) الى أن يروا فى هذا الازدواج ازدواجا فعليا إراديا . (Union réelle)

الازدواج الارادى

ان ما يمتاز به الازدواج الارادى عن الازدواج الشخصى أو العرضى هو ان وحدة ولى الامر أصلية لا تجىء عرضا ولا مصادفة فى أى البلدين المزدوجين وانما تجىء عن ارادة تؤدى إلى تحديد حرية كل دولة من الدولتين المزدوجتين ولا سيما فيما يتعلق بحرية العمل فى دائرة الشئون الخارجية .

فكل دولة من دولتى الازدواج الشخصى تحتفظ بحريتها الكاملة سواء أكان

ذلك فى ادارة شئونها الداخلية أم فى ادارة شئونها الخارجية. أما فى الازدواج الارادى فتجد على النقيض من ذلك وحدة تقوم مقام الدولتين المندمجتين فيه متى كان الامر خاصا بالعلاقات الخارجيـة ؛ أما فيما له مساس بالشئون الداخلية فتجد كل دولة من دولتى الازدواج قد احتفظت بحريتها فى العمل . إذ لا يهما الحق فى أن يطبق النظام الدستورى الذى يتلاءم وارادتها ، ولذلك تجد الاستقلال الداخلى يكاد يكون مطلقاً ؛ أما الاستقلال الخارجى فلا أثر له ، لان الازدواج الارادى يؤلف من هذه الناحية وحدة لا انفصام لها فترى الهيئات السياسية والقنصلية واحدة فى ميدان تمثيل الازدواج فى كل دولة من الدول الاخرى ، كما كان شأن «نروج» (Norvège) من «أسوج» (Suède) بين سنة ١٨١٥ وسنة ١٩٠٥ . وشأن « المجر » من « النمسا » من سنة ١٨٦٧ حتى سنة ١٩١٨ حيث انحلت الوحدة الثنائية.

ولقد ناقش بعض المؤلفين طبيعة العلاقات التى قامت بين النمسا والمجر فرأى فريق منهم انها علاقات ازدواج شخصى، ورأى فريق انها علاقات دولة عهدية مركزية ، أما الفريق الثالث فرأى أنها علاقات ازدواج إرادى .

رأى المسيو ده لابراديل

فى هذين النوعين من الازدواج

تكلمنا فى الجزء الاول من هذا الكتاب (ص ٣٠٤ إلى ٣٠٧) عن مبـدأ الملكية الارضية (La Patrimonialité ' de la souveraineté) ونتائج هـذا المبدأ . ولقد بقيت آثار هذا المبدأ قائمة زمنا طويلا حتى فى العهد الذى تقلص فيه ظله من ميدان القانون الدولى ، والدليل على ذلك قيام دولة الازدواج الشخصى .

ويقول المسيو ده لابراديل فى ص ٩ وما بعدها من محاضرة ٢٧ نوفمبر سـنة ١٩٢٨ خلال الكلام عن تكوين الدولة (راجع المبادىء العامة للقانون الدولى) ما يأتى :

« هنالك وسائل عدة لقيام جمع من دول (Asaociation d ' Etats) ، وهو

جمع يتعلق بالقانون الدستورى أكثر مما يتعلق بالقانون الدولى. وطراز الدول الازدواجية من هذا الشكل. وهو طراز على نوعين: النوع الاول وهو الازدواج الارادى كازدواج أسوج ونروج حتى معاهدة (Karlestadt) « كارلستاد » سنة ١٩٠٥ ، وازدواج النمسا والمجر الذى تم سنة ١٨٦٧ وفاق التسوية الشهيرة المسماة (Ausgleich) ولقد بقى هذا الازدواج إلى أن انحل عقب الحرب العظمى وفاق معاهدة الهدنة ومعاهدة سان جرمان (Saint-Germain) للنمسا وتريانون (Trianon) للمجر .

أما النوع الثانى فهو الازدواج الشخصى ، ومميز هذا الازدواج هو قيام دولتين فى وقت ما من التاريخ تحت حكم شخص واحد

فانت تجد فى الازدواج الارادى هيئات مشتركة ورابطة دائمة ترتبت على مشيئة اعرب الدولتان عنها فى سبيل التئام عقد اتحاد فيما بينهما .

أما فى الازدواج الشخصى فلا وجود لشىء من ذلك . إذ تعيش كل دولة من دولتى الازدواج عيشة منفصلة ومستقلة عن عيشة الاخرى، ولكن قد يحدث أن تفاجأ كل منهما بان تصبح تحت حكم ولى أمر واحد تنفيذا لنص دستورى يقضى بحصر ميراث السلطة العليا والتاج فى شخص واحد .

ولقد حدث هذا الامر كثيرا خلال عصور التاريخ ولا سيما عندما صعد ملوك هانوفر عرش انجلترا حيث ادت وحدة الملك الى ازدواج شخصى بين بريطانيا العظمى وهانوفر . وكذلك كانت الحال بين امارة نيوشاتل وپروسيا ولا سيما خلال العصر الذى عاشه « ڤاتل » الذى وضع مبادىء للقانون الدولى جاءت متعارضة ومبادىء جروسيوس . وقد بينا ذلك فى الجزء الثانى (من ص ٥٩ الى ٩٨)

وهناك مثل آخر عن ازدواج لوكسمبورج مع البلاد الواطئة ، فقد ازدوجت لوكسمبورج بالبلاد الواطئة فى سنة ١٨١٥ ازدواجا شخصيا ، اذ أصبح ملك البلاد الوطئة غرندوقا على لوكسمبوج .

هذه امثلة للازدواج الشخصى ، فكل من الدولتين اللتين تجمعتا أو اقتربتا من بعضهما على الاصح ، قد عاش عيشة مستقلة ، وكان له دستور قائم بذاته ، ومعاهدات خاصة ، وحياة داخلية ودولية على حدة ، ولكن ولى أمر احداهما قد

دعى فى لحظة ما لتولى شئون السيادة فى الاخرى وحمل التاجين وحده .

واذا كان قد حدث ان ادى قانون وراثة العرش الى الجمع بين التاجين على رأس واحد فقد يحدث ان يفرق هذا القانون نفسه بينهما . كأن يموت ولى الامر ويكون قانون الوراثة قد نص على استقلال فرد بتاج واخر بتاج ، فينحل الازدواج الشخصى . وهذا ماحدث تلقاء موقف هانوفر من انجلترا عندما صعدت الملكة فكتوريا عرش بريطانيا سنة ١٨٣٧ حيث انحل الاتحاد الشخصى بين هاتين الدولتين، وكذلك كان الشأن تلقاء لوكسمبورج سنة ١٨٩٠ عندما صعدت الملكة «ولهامينا» عرش هولندا حيث لم تستطع أن تحكم الا البلاد الواطئة .

فانت تجد فيما تقدم نوعا غريبا من الدولة ، ولكنه آخر أثر من الاثار المترتبة على مبدأ الملكية الارضية للسيادة ، بما أنه لاسباب القانون الخاص ، وتحت تأثير واقعة خاصة ، هى واقعة الميراث فى أسرة ، قدر أينا دولتين عصريتين قد ازدوجتا فى القرن التاسع عشر ازدواجاً مؤقتا ، وهذا مايتناقض وفكرة الدولة ذاتها ، لان الدولة لا تعمل لوقت محدود ، وانما تعمل لزمن غير محدود ولو من النواحى النظرية والادبية والقانونية ، حيث لادولة لاجل ، لان الدولة حدث خاص ، مفروض فيه سلطان خاص ، هو مصدر السيادة ، والسلطان الخاص لا يمكن أن يقبل منطقيا حدا لنفسه ، ولذلك كان للدولة من الأمل فى الزمن اللانهائى مالم يطمع فيه الفرد لسوء الحظ .

أما المؤرخ فلا يرى أجل الدول لانهائيا . على عكس الفقيه فانه لا يعرف أجلا للدولة الا ما كان لانهائيا ، لان تكوين الدولة يتم دون تحديد أجل . ولان الواجب يقضى بان تعيش الدولة على مجرى الاجيال حتى لا يرهب عواقب خطر التوقيت كل من يقدم على التعاقد معها . وهذا مايترتب عليه المبدأ الجليل القائل بوحدة الدولة واستمرارها خلال الاجيال ورغم تغيير الحكومات ؛ اذ الحكومة ليست الا تعبيرا عن ارادة الدولة، ولا عمل لها الا فيما هو أصل الدولة، واصل الدولة مادة حيوية لاحد لأجلها .

فعندما نكون أمام ازدواج شخصي نجد مصالح خاصة تتدخل لتعوق نفاذ القانون العام بخلق ازدواج يتباين وطبيعة الدولة ذاتها ، لان أجل هذا الازدواج يتحدد ضرورة وفاق الزمن الذى يتطلبه قانون وراثة العرش .

فالازدواج الشخصي هو اذن أثر من آثار النظم العتيقة التى تقوم شاهدا على بقاء فكرة قديمة ، ومن أجل هذا رأينا الازدواج الشخصي يجنح من تلقاء نفسه الى الزوال شيئا فشيئا .

ان علة هذا الزوال ليست مترتبة فحسب على اتحاد الشخصية الطبيعية للوارث فى الدولتين ومصير هذه الشخصية للزوال حتما ، ولا على ما فى مبدأ الازدواج الشخصي من أسباب التكوين الواهية السريع العطب والزوال ، وانما أيضا لان فكرة السيادة فى هذا الازدواج متنافرة والقانون العام العصرى ، ذلك بان القانون العام القديم قد اعتبر الملكية Propriété أساس السيادة ، وهذا ما ظهر جليا فى صورة غريبة من صور الازدواج الشخصي التى دامت من سنة ١٨٨٥ الى سنة ١٩٠٨ وهى اتحاد بلجيكا بالكونغو .

ازدواج بلجيكا بالكونغو

ان ازدواج بلجيكا بالكونغو قد جاء ازدواجا شخصيا غريباً ، فكيف تم هذا الازدواج ؟ لقد كانت بلجيكا متمتعة بنظام الحيد الدائمة ، وهى حيدة ما كانت تبيح لها دوليا أن تمتلك مستعمرات بغض النظر عن نصوص دستورية نقحت فيما بعد . ولكن الملك « ليوبولد » كلف المسيو « ستانلى » باختراق افريقيا لارتياد مجاهلها فصدع بالامر . ورفع العلم البلجيكى فوق ربوع شاسعة وما كان بعدئذ من عاهل بلجيكا الا أن أسس شركة خاصة دعيت بالشركة الدولية الافريقية واقام صرح امبراطورية افريقية عظيمة سميت الكونغو البلجيكية .

ولكن كيف يسوغ لبلجيكا وهى الدولة المحايدة التى ضمنت الدول حيدتها أن تغير كيانها الارضى مع الاحتفاظ بحيدتها ؟ لقد كانت هناك وسيلة بسيطة لتحقيق هذا الامر ، ولكن الوسائل البسيطة تغيب دائما عن الاذهان الكبيرة فى بداية الرأى ، ونريد بهذه الوسيلة البسيطة حمل الدول التى ضمنت حيدة بلجيكا على أن

تسلم بتوسيع قاعدتها الارضية . فهل فكر الساسة فى ذلك ؟ أم قدروا لهذه الوسيلة الاصطدام بمعارضة بعض الدول ولذلك رأوا من المهارة والنبوغ والكياسة أن يجعلوا من الكونغو دولة مع أنه لم يكن أمة لتجرده من الضمير السياسى ، وانما كان حسدا من القبائل التى تجردت من التربية والتهذيب والثقافة جديرا بان يجعلوا منه كما رأى بعض الفقهاء مالا مباحا لبلجيكا أن تكتسب ملكيته باحتلال ناجز وفاق اتفاقية برلين الرقيمة ٢٦ فبراير سنة ١٨٨٥ ؟

لقد كان هذا الاقدام تشويها للواقع ، لانهم خلقوا دولة صورية بينما الواجب كان يقضى بان تكون الدولة حقيقية أصليا . ومع ذلك فان انشاء هذه الدولة الصورية كان عن طريق الاعتراف بها ، فلما تم اختلاق هذه الدولة الصورية اتحدت بلجيكا عن طريق تعيين ليوبولد الثانى ملكا عليها فصار ملك بلجيكا الدستورى ملكا مطلقا على الكونغو ، ولما كانت وسيلة الازدواج الشخصى متفقة تمام الاتفاق مع مبدأ قيام السياده على الملكية العقارية فقد نقل ليوبولد حقوقه على الكونغو الى دولة بلجيكا بطريقة من طرق القانون الخاص وهى طريقة الوصية أولا والهبة ثانيا .

لقد كتب الملك ليوبولد الثانى وصية تنازل بها أولا عن الكونغو لبلجيكا — وهنا تتجلى فكرة قيام السيادة على مبدأ الملكية العقارية — ولكن هذا الملك قد أراد ألا يستعجل البلجيكيون أجله فوهب الكونغو لبلجيكا ثانياً . وهكذا انتهى أجل الازدواج الشخصى بين بلجيكا والكونغو ، وهو ازدواج شخصى لم يكن راجعا فى نشأته الى قانون وراثة العرش . وانما كان راجعا الى طريقة من طرق الملكية فى القانون الخاص ، إذ تملك ليوبولد الكونغو بوضع اليد على المال المباح ونقل هذه الملكية عن طريق الهبة ، وبذلك رأينا المبدأ الذى توسع فيه « جروسيوس » فى القرن السادس عشر بناء على قيام السيادة على أساس من الملكية قد بقى معمولا به فى القانون الدولى حتى نهاية القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين » (١)

---

(1) Les principes généraux du D. International. (Cours de M. A de Lapradelle) 3me le çon, mardi 27 Novembre 1928).

المبادىء العامة للقانون الدولى (مجموعة دراسات المسيو ا . ده لابراديل — الدرس الثالث — الثلاثا ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٢٨)

الدولة العهدية

Etat Féderatif

ان نوع الدولة التى أسموها الدولة العهـدية هو أصح نوع من الدولة المركبة التى يعنينا درسها من الناحية الدستورية .

لقد لاحظنا عند الكلام على الازدواج الشخصى والازدواج الارادى أن بين هذين الازدواجين ميدانا مشتركا يتمتع فيه الازدواجان بالحرية المطلقة فى وضع النظام الداخلى أو تغييره وفاق المشيئة . وان الفارق الوحيد بين الازدواجين ينحصر فى أن حرية العمل الخارجى تامة فى الازدواج الشخصى ولكنها منعدمة فى الازدواج الارادى .
أما فى ميدان الدولة العهدية فاننا نجد طرازاً آخر لولى الامر يعمل فى دائرة اختصاص الدول المتعاهدة سواء أكان ذلك من ناحية العمل الخارجى أم من ناحية العمل الداخلى

ان طراز الدولة العهدية يتطلب توزيع الاختصاصات الداخلية بين مختلف الدول التى يتألف منها . ولكن توزيع الاختصاصات بين هؤلاء الاعضاء لامعيار له ؛ فقد يتفاوت قلة وكثرة حسب الاحوال ، ولذلك فان تحديد الحرية العملية للدول التى تتألف منها الدولة العهدية تختلف حسب طرازها الذى يمكن أن يكون دولة عهدية مركزية Fèderation كما يمكن أن يكون دولة عهـدية استقلالية Confédération أو دولة عهدية لا استقرار لشكلها ولا بيان كالامبراطورية البريطانية

انواع الدولة العهدية

فللدولة العهدية إذن أنواع . وهذه الانواع هى موضوع دراستنا .

ان لهذه الدراسة أهمية كبيرة فى العصر الحاضر ولا سيما بعد ذيوع العمل بمختلف انواع الدولة العهدية ذيوعا عظيما ، ولكننا مع ذلك لن نبالغ فى تخطى حدود الدرس ونذهب إلى الحد الذى وصل اليه المسيو « له فور » Le Fur فى كتابه الجليل الشأن Etat fèderatif et confédération d ' Etats وان كنا سنعتمد على هذا الكتاب كل الاعتماد فى البحث ، أجل اننا لن نذهب إلى حد أن نقرر أن عدد الدول البسيطة

جعل يتضاءل ؛ وان ظل هذا الطراز أخذ يتقلص شيئاً فشيئاً . وانما سنؤيد الرأى القائل بأن نظرية « العهدية » Le Fédéralism قد أصبحت مبدأ لنظام قويت فيه الحياة واشتدت وجعلت تتجلى على أعيننا فى صورة وقائع ذات بأس وسلطان .

ان العالم أجمع قد ألم تماما بالامثلة العادية التى تضرب للدولة العهدية ذات ذات الشخصية القانونية المعينة الثابتة بنوعيها المركزى والاستقلالى؛فأمامه جمهوريات الولايات المتحدة وسويسرا والمانيا حتى سنة ١٩١٩ على الاقل وقد تكون كذلك الى الآن ؛ رغما من أن الواجب يقضى علينا بان نشير إلى نقط الخلاف التى أثيرت منذ سنة ١٩١٩ بصدد من طبيعة الريخ القانونية .

طبيعة الريخ منذ سنة ٩١٩

يتناقش الفقهاء الالمان اليوم فيما إذا كانت دولة الريخ لا تزال دولة عهدية أم انها صارت دولة بسيطة؛أى هل للبلاد التى تألفت منها الدولة الجرمانية طبيعة الدول التى انسلكت أعضاء فى الكتلة أم ان لها على العكس طبيعة مطلق جماعات ومحض أجزاء أرضية غير متمركزة ؟ لقد زعم بعض الفقهاء ان دستور فيمار Weimar الرقيم ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ قد خول الريخ الحق فى أن يحور الموقف القانونى للبلادالتى تكونت منها الدولة وفق مشيئته ، وإذن فليس لهذه البلاد طبيعة الدول التى كانت لهن أيام الامبراطورية التى تأسست تطبيقا لدستور سنة ١٨٧١ ، حتى لقدقال أصحاب هذا الرأى فى هذا الصدد : ان هذه الولايات ليست دولا ولكنها بلاد Lande

ويقابل هذا الخلاف فى الاسم خلاف فى الموضوع ، فبينما ولايات الريخ فى سنة ١٨٧١ كانت دولا نجد بلاد Les lander الريخ بعد سنة ١٩١٩ ليست إلا ادارية لامركزية .

أما المؤلفون الآخرون فقدأيدوا على النقيض الرأي القائل بان الريخ قد بقى بعد سنة ١٩١٩ اتحادا مركزيا Une fédération وان البلاد Les laner — أى الدول القديمة التى تغير اسمها — قد احتفظت مع ذلك بنفس الطبائع التى كانت لاعضاء الدولة التى طبق عليها دستور سنة ١٨٧١ ، ذلك بانه اذا كان دستور « فيمار » قد

ركز السيادة فى الشعب الالماني كله ، وجعله مصدر هذه السيادة ، فانها تصدر أيضاً فى كل بلد تتألف منه الدولة باعتباره عضوا فيها عن الشعب ذاته أيضاً ، فكل بلد له تشريعه الخاص ، وله إدارته الخاصة ، وله قضاؤه الخاص ، كما أن لكل بلد داخل ميادين معينة نفس الامتيازات التى لسلطان الدولة ، وهذا هو مقياس الدولة حقاً . ففى الوسع إذن أن نسلم مؤقتاً بان دولة الريخ دولة عهدية من طراز العدية المركزية كدول أمريكا الجنوبية العديدة

حيوية الفكرة العهدية فى العصر الحاضر

ولقد نبتت أخيرا دول عهدية ، فجمهورية النمسا دولة عهدية بمقتضى دستورها الصادر فى أ كتوبر سنة ١٩٢٠ ، كذلك قد رأينا معركة فى سبيل الفكرة العهدية تنشب فى أوروبا الوسطى ، ولقد تناهت هذه الفكرة بالظفر فى شرق أوروبا حيث تمكنت من روسيا وقام هناك نظام عهدى جديد . كما قام هذا النظام فى مختلف بقاع روسيا العتيقة .

ففى البلاد المحيطة بالبحر البلطيق رأينا الفكرة العهدية تتناهى إلى وضع مشروع لعهدية استقلالية أدى رغم فشله إلى عقد مؤتمرات فى سنة ١٩٢٠ ،وقد حضر هذه المؤتمرات مندوبون عن فنلندا وأستونيا ولتوانيا وبولونيا ، ولقد رأت عصبة الامم فى النظام العهدى واسطة حل الخلافات التى لا تزال إلى اليوم مشتبكة بين لتوانيا وبولونيا . فقد وافق مجلس العصبة بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٩٢١ والجمعية العمومية للعصبة بتاريخ ٢٤ سبتمبرسنة ١٩٢١ على مشروع وضعه السياسى البلجيكى المسيو « هيمانس » (Hymans) قصد به إلى ان يجعل من لتوانيا وبولونيادولة عهدية وإنما فى طراز خاص ، ولكن المشروع قد عدل مراراً ، وهذا مايدلك على أن الفكرة العهدية فكرة حية قوية رأى فيها الساسة أخيراً واسطة حل بعض المشاكل .

أما فيما يتعلق ببولونيا نفسها فان مشروعات عهدية كثيرة قد وضعت نذكرمنها مشروع الاستاذ البولونى الشهير البروفسور بوزيك Bouzek الذى أذيع فى مايو سنة

١٩١٩ فأثار تفكيراً عميقا فى تماصيله . وفى وسعك أن تطلع على هذه التفاصيل فى رسالة عن « العهدية فى شرق أوروبا » لمدام سوكيذسيكا (Mᵐᵉ Suckien Cycka) ولكن هذه الحركة الفكرية لم تقو على ولوج الابواب العملية رغما من المحاولات الجدية التى بذلت فى سبيل تحقيق النظام العهدي ؛ فالافكار الواسعة النطاق التى رمت إلى تأليف دولة عهدية تدرج فيها جميع شعوب الامبراطورية الروسية العتيقة قد عدلوا عنها كما عدلوا عن تلك الافكار التى كادت تتحقق فى روسيا بعد تمزقها الاخير . حيث لم تبق العهدية البلطيقية ماثلة أمامنا إلا لغرض سام من الجائز تحقيقه فى مستقبل بعيد .

الدولة العهدية

للجمهوريات الاشتراكية السوفيتية

ولكن الفكرة العهدية قد نجحت فى روسيا حيث استقرت الدولة العهدية للجمهوريات الاشتراكية السوفيتية .

كانت الجمهوريات السوفيتية قبل قيام الدولة العهدية مؤسسة على نظام خاص لم تكن قاعدتها القانونية عملا إجماعيا وانما كانت قاعدته قائمة على معاهدات أمضتها روسيا باعتبارها الهيئة المركزية بالاشتراك مع مختلف الجمهوريات الاخريات ، وهى معاهدة ١٣ سبتمبر سنة ١٩٢٠ مع أزربيجان ومعاهدة ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مع أوكرانيا ومعاهدة ١٦ يناير سنة ١٩٢١ مع جمهورية روتينيا البيضاء Ruthenie blanche ومعاهدة ٤ مارس سنة ١٩٢١ مع جمهورية بوخاره السوفيتية .

ولقد اختصت العلاقات المتولدة عن تلك المعاهدات جميعا بطبيعة معينة حيث خولت نوعا من الرقابة العامة على أعضاء هذه الدولة للهيئة المركزية المسماة الجمهورية الاشتراكية العهدية السوفيتية الروسية التى يرمز لها بحروف

Union des Républiques Socialistes Soviétiques (U. R. S. S)

ان النظرية الروسية التى خلعت على الهيئة المركزية فى روسيا السوفيتية تلك الرقابة تقرب من النظرية التى قامت على مقتضاها الدولة العهدية نظرا لأن ميدانا

خاصا ببعض الشئون قد توحد . ومع ذلك فليس هناك هيئةمركزية ، وتوزيع الشئون التى توحد ميدانها مختلفعن ميدان شئون الدولة العهدية المركزية لأن المتعاقدين قد نظروا إلى هذه الشئون من زوايا مختلفةباعتبار كل متعاقدهيئة مركزية ، ولكن هذه المرحلة الاولية قد فتحت الطريق أمام إنشاء دولة عهديةمركزية حققها فيما بعددستور سنة ١٩٢٥ الذى أنشأ ازدواج الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية

أعضاء الاتحاد السوفيتى

يتألف اتحادالجمهوريات الاشتراكية السوفيتية من أربع جمهوريات اشتراكية وقعت دستور الاتحاد ؛ وهى الجمهورية الاشتراكية العهدية السوفيتيـة الروسية ، والجمهورية الاشتراكيـة السوفيتية لاوكرانيا ؛ والجمهورية الاشتراكية السوفيتية العهدية بالقوقاز .

فالاتحاد السوفيتى يتألف أولا من هذه الجمهوريات الاربع ؛ وقد انضم اليهم فيما بعد جمهوريتان سوفيتيتان تألفتا فى سنة ١٩٢٤ وهى الجمهورية الاشتراكية السوفيتية لاوبكستان Oubekstan وبذلك صار عدد الجمهوريات التى تألف منها هذا ازدواج العهدى المركزى ست جمهوريات .

وأنت تجد بين الوحدات التى تكون منها هذا الاتحاد الجمهورى الاشتراكى السوفيتى جمهوريتين هما بذاتهما دولتان عهديتان مركزيتان ، واذن فهناك دولة عهدية مركزية من درجتين مختلفتين حيث تجد الجمهورية الاشتراكية العهدية السوفيتية الروسية التى تشمل تسع جمهوريات مستقلة ذاتيا وجمهورية عهدية . أما الجمهورية الاشتراكية السوفيتية القفقاسية فتشمل ثلاث جمهوريات اشتراكية سوفيتية هى جورجيا وازربيجان وارمنيا .

واذن فنحن أمام دولة عهدية من درجتين ولها شأن عظيم فى العالم بما أن عدد سكانها ١٣٢ مليون نسمة .

فدستور الاتحاد الروسي السوفيتي الاشتراكي هو دستور عهدي رغم تصريح البعض بما يفيد عكس ذلك . ولا سيما البروفسور « ميركين جتزنويتش » Mirkine Guetzenwitch الذي كتب عن القانون العام رسائل هامة سنة ١٩٢٥ فانكر بها طبيعة العهدية المركزية لجمهورية الازدواج الروسي الاشتراكي معتمدا في تقرير ذلك على أن الازدواج الروسي الاشتراكي السوفيتي ونظرية السوفيت على العموم لا يقران مبدأ انفصال السلطات . حتى لقد قال هذا الفقيه بصدد هذا « إن ما يبيح تعريف الدولة العهدية المركزية هو توزيع الاختصاص ، فمتى تعذر فصل الاختصاص التشريعي عن الاختصاصات الاخرى للدولة فلا يكون في الوسع تبيان طبيعة الدولة واعتبارها عهدية ، والقانون السوفيتي العام لا يقر مبدأ انفصال السلطات واذن فلا يجوز أن تعتبر هذه الدولة عهدية مركزية كما يرى غيرنا »

ولكن هذا السبب ليس مقنعاً ، ذلك أنه إذا كان دستور هذا الازدواج لا يوزع الاختصاص من الناحية التشريعية فانه يوزعه من الناحية العامة ، فقد توزعت الاختصاصات بتخويل السلطة العليا حقوقاً تحددت في دقة وأحصى عددها في جلاء مع بقاء الاختصاصات الأخرى للدولة التي انسلكت في عضوية الاتحاد . على أن هذا التوزيع لا يستثنى التشريع بل يبقيه من اختصاص الدول أعضاء الاتحاد . ويطلقه من القيود كما يطلق الجهود التي تبذل في ميدانه ، إذ أباح لدول الاتحاد اصدار بعض مراسيم ولوائح وقرارات ؛ فهذا التوزيع يوزع إذن الاختصاص إلى حد ، وإذا لم يكن قد وزعه توزيعاً تاماً من ناحية التشريع فانه قد وزع الاختصاص من ناحية الجهد العام للدولة .

وهذا ما يكفي لتكون أمام دولة عهدية ، هذا إلى أن دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية قد ظهرت عليه ملامح عديدة تدل على قيام حكومة دولة عهدية مركزية ، وإذن فللسلطة المركزية أن تأمر وتنهى وتقود كل شيء في أراضي الدولة ، ولها حقوق المراقبة على نشاط الوحدات أعضاء العهدية كما لها سلطة فض المنازعات التي يحتمل أن تنشب بين تلك الوحدات أو الولايات ، وكل ما في هذا الدستور من تناقض مع فكرة الدولة العهدية المركزية نقطة واحدة هي تلك التي تخول أعضاء العهدية حق

الانفصال والانسحاب وهـذا الحق معتبر بصفة عامة مغـايرا لطبيعة الدولة العهـدية المركزية Féde rationn ، ولكنه يتفق تمام الاتفاق وطبيعة الدولة العهدية الاستقلالية Con fèdération

إن هذا النص موجود فى الدستور السوفييتى بلا مراء ، ولكنـا إذا دققنا فى تحرير قيمتـه القانونية الصحيحـة وجـدنا أن الازدواج الجمهـورى الاشـتراكى السـوفييتى اذا لم يكن دولة عـهدية مركزية فهو دولة عهـدية استقـلالية ، ولكن هذا الاتحاد يبقى مع ذلك على الاقل نظام « دولة عهدية مركزية » من جهة أخرى ؛ إذ من الواجب فى كل علم ، ولاسيما علم القانون العام ، ألا نتعلق دائماً بالنص الحرفى ، إذ قد يحصل كثيراً ألا يكون هناك تطابق بين النص الحرفى والروح القانونى للنظام القائم وفاق هذا النص ، وسنرى أن هناك حالة شائعة فى الدول المركبة هى أن دولا مركبة يطلق عليها غالبا أسماء مستعارة من طراز قانوني معين بينما يتضح بعد تمحيص طبيعتها الجوهرية أنها من طراز آخر ، واذن قد يحصل أن يوجد فى دستور بعض نصوص لا تنطبق من ناحية حرفيتها على الروح القانونى للنظام القائم، ولذلك يتعين ألا نعـنى كثيرا بنص الدستور السوفيتى حتى لا نجعل من الازدواج الجمهورى الاشتراكى السوفيتى دولة عهدية استقلالية ونقرر رغما من هذا النص أن الازدواج السوفيتى لا يزال دولة عهدية مركزية .

الفصل الثانى

كلمة أولية

فى البناء القانونى

للامبراطورية البريطانية

بين الاحداث السياسية المتصلة بالدولة العهدية والتى تلمس أثرها العميق فى عالم المشاهدات اليوم ، حدث غريب مترامى الاطراف هو بلا شك الحدث الخاص بالامبراطورية البريطانية التى لا تغيب الشمس عن أجزائها .

لقد تجددت قواعد البناء القانوني للامبراطورية البريطانية تجددا تاما عن طريق المتفاوضات الامبراطورية (Conférence impériales) ولا سيما المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد فى لندرا خلال شهر اكتوبر ونوفمبرسنة ١٩٢٦ .

ضم هذا المتفاوض الامبراطورى مندوبى بريطاليا العظمى وكندا واستراليا وزيلندا الجديدة والهند ، ولقد لاح أمامه وهو يعمل واجهتان ظهرانهما متعارضتان سطحيا ولذلك أثارتا نقدا وتعليقا فى اتجاهات متباينة .

أما الواجهة الاولى فتنحصر فى أن هذا المتفاوض قد حقق للدومنيون (ولايات التاج الحرة) نوعا من التحرير التام .

وأما الواجهة الثانية فتنحصر فى أن هذا المتفاوض قد تابع سياسة تدعيم وتجديد تلقاء الوحدة الامبراطورية .

واما التناقض فينحصر فى كيف يكون فى الوسع تدعيم الوحدة البريطانية عن طريق تحرير أعضاء هذه الوحدة تحريرا تاما .

ومما لاشك فيه أن رقيا عظيما طرأ على ناحيتى الفكرتين اللتين اصطدمتا خلال

القرن التاسع عشر ، ولقد طرأ هـذا الرقى بدرجة واحدة على الافـكار الحرة التى بثتها مدرسة منشستر من جهة ، وعلى الافكار الاستعمارية التى ابتكرها سنة ١٩١٠ الوزير البريطانى جوزيف تشمبرلن (Joseph Chamberlain) من ناحية أخرى إذ شاهدنا أن عمل مدرسة منشستر الحرة قد تناهى إلى الاستقلال التام للمستعمرات، أى إلى الاستقلال الداخلى لولايات التاج الحرة . أما الفـكرة الاستعمارية فان عملها على النقيض قدتناهى إلى إحـكام العلاقات وتوثيق الروابط بين جميع الوحدات المـكونة للامبراطورية البريطانية . ولقد استطاع المتفاوض الامبراطورى المنعقد فى سنة ١٩٢٦ أن يحقق باعجوبة جميع المطالب الاستقلالية التى نادت بهـا المدرسة الحرة ويُمَـكِّن لاحلام التدعيم الامبراطورى التى نادت بها النظريات الاستعمارية ، وبهذه الوسيلة استطاع متفاوض سنة ١٩٢٦ أن يجعل الجهود التى بذلت فى نشاط مستمر منذ سنة ١٨٨٧ حتى ذلك الحين تثمر ثمرة طيبة .

المتفاوضات الامبراطورية البريطانية

منذ سنة ١٨٨٧

كان العيد الخمسينى للملـكة «فـكتوريا» أعظم مناسبة لعقد متفاوض الامبراطورية البريطانية لاول مرة فى سنة ١٨٨٧ ، ولقد انعقد هـذا المتفاوض الاستعمارى أربع مرات قبل الحرب العظمى (من سنة ١٨٩٧ إلى سـنة ١٩٠٢) ثم انعقد مرتين فى سنة ١٩٠٧ و سنة ١٩١١ . وإذا نحن أشرنا بنوع خاص إلى هذين المتفاوضين الاخيرين فلأن أهميتها كانت فى الواقع خاصة ، حيث وصفا بانهما متفاوضات أمبراطوريان ، ولـكن هذه المتفاوضات الستة التى سبقت الحرب لم تصل مـع ذلك إلا إلى تحقيق نتائج تافهة جدا ، أما النقطة الوحيدة التى أدت مناقشتها الى قرارات عملية ونتائج جزئية فهى تلك التى تعلقت بموضوع الدفاع الحربى عن الامبراطورية وإلى تعاون أعضاء الامبراطورية البريطانية فى الدفاع عن الاملاك المشتركة ، ولـكن

ضآلة النتيجة لم تقلل من فضل هذه المتفاوضات علي وحدة الامبراطورية البريطانية التي كانت موضع العناية والرعاية على انها عقيدة يجب تقديسها والاحتفاظ بها .

موقف ولايات التاج الحرة فى سنة ١٩١٤

كانت ولايات التاج الحرة (Dominions) الى الوقت الذى أعلنت فيه الحرب العظمى سنة ١٩١٤ مستعمرات مستقلة ذاتيا (Autonomes) أو مستعمرات تقرب من أن تكون مستقلة ذاتيا ؛ ولكنها مع ذلك كانت مجردة من الشخصية الدولية ذلك بانها كانت خاضعة لاشراف الحكومة المركزية ، رغماً من أنها كانت تدير شئونها فى حرية .

ولقد سرى هذا الاشراف فى بداية الرأى على السلطة التشريعية من نواح ثلاث :

(١) احتفظ برلمان وستمنستر نظريا بحقه فى التشريع للامبراطورية البريطانية كافة رغماً من قيام برلمانات محلية لها الحق مبدئيا فى أن تشرع لولايات التاج .

(٢) كان للحاكم العام والوالى الذى تعينه الحكومة المركزية لكل ولاية من ولايات التاج الحرة الحق فى الاعتراض على حقوق الولاية .

(٣) للبرلمان البريطاني الحق فى أن يوافق علي جميع النصوص البرلمانية الخاصة بولايات التاج، والنصوص البرلمانية هى تلك التى تجرى علي مقتضاها تصرفات السلطات العامة فى ولايات التاج ولا تحيد عنها .

وفى الحق ان الاشراف التشريعى الاخير هو ما بقى ساريا على ولايات التاج حتى سنة ١٩١٤ ، ولكن برلمان وستمنستر لم يستفد من حقه فى الاعتراض على تشريع ولايات التاج وحقوقها .

على أن هناك اشرافا آخر قد قام إلى جانب الاشراف التشريعى ، ونعنى به الاشراف الادارى الذى زاولته وزارة المستعمرات فى لندرا ، وزاوله الوالى فى الولاية المستقلة ذاتها ، لان الوالى أو الحاكم العام كما يقولون اليوم هو الذى يقوم بدور الوسيط بين الحكومة المركزية والولاية .

وفضلا عن هذين الاشرافين فانك تجد الى جانبهما اشرافا قضائيا يزاوله القسم القضائى بالمجلس الخاص الذى كان له فيما مضى الحق فى أن يقوم بمهمة المحكمة العليا الاستئنافية فى المسائل المدنية والجنائية داخل الامبراطورية جميعا .

الشخصية الدولية لولايات التاج

حتى سنة ١٩١٤

وإذا نحن انتقلنا الآن إلى موضوع الشخصية الدولية لاملاك التاج حتى سنة ١٩١٤ وجدنا ان فى الوسع أن نلاحظ ان هذه الشخصية الدولية كانت منعدمة نظريا إذ لم يكن لولايات التاج حق ابرام معاهدات سياسية مع أنها كانت تتمتع عمليا باختصاصات واسعة فى ميدان عقد المعاهدات التجارية ، فقد لاحظنا أن الحكومة المركزية اعترفت لها بحقها فى قبول أو رفض اقرار المعاهدات التجارية التى تبرمها هذه الحكومة المركزية مع الممالك الاجنبية ، هذا إلى أن هذه الولايات الحرة التابعة للتاج قد تمتعت بحق تعيين وزراء « مفوضين مساعدين » للوزراء المفوضين البريطانيين إذا كان الامر خاصا بمناقشة معاهدات تجارية تهم هذه الولايات. وفى الواقع إن الوزراء المفوضين المساعدين هم الذين كانو يديرون جميع هذه المفاوضات أما مهمة وزراء انجلترا المفوضين فقد اقتصرت على امضاء الاتفاقات باعتبار هذا التوقيع اقراراً لها واعتماداً بعد أن يحضرها الوزير المفوض المساعد ، ولذلك يصح أن نلاحظ أن هذه الشخصية المعنوية كانت محدودة وقاصرة على المعاهدات التجارية .

النظام الدستورى والدولى لولايات التاج

فى سنة ١٩١٤

لم يكن فى وسع ولايات التاج أن تنفض يدها من العمل فى ميدان الحرب العالمية ولذلك فانها أدت معاونة كبرى لبريطانيا العظمى ، وأمدت قضية الحلفاء فى نشاط المستبسل بمساعدات مختلفة ، سواء أكان ذلك من ناحية الأنفس أم الاموال ام المعدات الحربية . ولما كان شطر تعاونها قد تضخم لهذه الدرجة فقد استحقت أن تنال قسطا فى إدارة الحرب وقيادتها ، وفى إدارة شئون الامبراطورية الخارجية قبل أن تطلب ذلك . وبينما كانت هذه الفكرة لا تزال سارية فى الفضاء ، أعلن المستر لويد جورج رئيس الوزارة البريطانية بتاريخ ٢٥ ديسمبر سنة ١٩١٦ تأليف وزارة امبراطورية للحرب اشترك فيها رؤساء ولايات التاج ونائب عن الهند .

وفى نفس هذا التاريخ أعلن وزير بريطانيا الاول تأليف متفاوض أمبراطورى حربى، وهو هيئة استشارية تتخذ قرارات مبدئية فى المسائل الهامة ، واستمرت الحال على هذا المنوال حتى انتهت الحرب العظمى .

ومثل ولايات التاج فى الهند خلال مفاوضات الصلح بباريس وزراء مفوضون خاصون أمضوا معاهدة فرساى ثم قبلوا أيضا كاعضاء أصليين فى عصبة الامم .

دولة ارلندا الحرة

وهكذا تجلى رقى ولايات التاج فى الطباق (**Hierarchie**) البريطانى الخاص ولكن وحدة جديدة من الوحدات التى تكونت منها الامبراطورية البريطانية ظهرت بعد الحرب ونريد بها دولة ارلندا الحرة . ولقد كفلت معاهدة ٦ ديسمبر سنة ١٩٢١ الحياة القانونية لهذه الوحدة .

وقصارى القول إن ارلندا ولاية من ولايات التاج الحرة باعتبار نظامها القانونى

ولـكنها ليست كذلك من ناحية واحدة هى ناحية ميلادها ، ذلك بان ولايات التاج لم تصدر عن معاهدة ،أمادولة ارلندا الحرة فعلى النقيض قدصدرت عن معاهدة أمضيت مع الحـكومة المركزية . فاذا نحن اغفلنا هذا الفارق وجب أن نعتبر ارلنداولاية من ولايات التاج . Dominion

عمل المتفاوض الامبراطورى

سنة ١٩٢٦

ولقد تتابع انعقاد المتفاوَض الامبراطورى بعدالحرب ، واذا كان قد التأم عقد ستة منها قبل ستة ١٩١١ ، فان عقدهـذه المتفاوَضات قد استمر فى سنـة ١٩٢١ وسنـة ١٩٢٣ .ولـكن هذين المتفاوضين لم يسفرا عن نتائج جسيمة كتلك الـتى اسفرعنها المتفاوَض الامبراطورى الذى انعقد فى اكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٢٦ حيث وصـل الى حل حاسم فيما يمس نظام الامبراطورية البريطانية

ان هناك وثيقة هامة عن هذا المتفاوض ، وهذه الوثيقة هى تقرير الوزير الاول بلفور Balfour وهو تقرير أبان فيه هذا الوزير أن عمل هـذا المتفاوض قد سـاده مبدآ ن .

(١) مبدأ المساواة المطلقة بين بريطانيا العظمى وولايات التاج الحرة

(٢) مبدأ التئام عقد الجميع حول عين الولاء المشترك الملك والتـاج مع قيـام الجميع كاعضـاء فى جماعة الامم البريطانية بالمسـاهمة الادارية الحرة فى شئون الامبراطورية .

ولـكن هذه الامبراطورية لم يصبح لها دستور جلى ونظام حاسم حتى بعدمؤتمر سنه ١٩٢٦ ، ولو أصبح لها هذا الدستور لـكان الامر عجيبا ، بما أنها تؤثر أن تذر جل مشـاكلها النظامية تحت رحمة العادة ومشيئة العرف ، وتترك تـكييف عمل السلطات العامة يجرى فى مجرى هذه المشيئة .

خلاصة اولية

لقرارات متفاوض سنة ١٩٢٦

يجدر بنا أن نأتى هنا بخلاصة أولية عن قرارات التفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ قبل أن نخوض الوثائق الخاصة بالمؤتمرات الامبراطورية المنعقدة فيما أعقب هذه السنة من سنوات .

اتخذ المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٢٦ قرارات عامة متعلقة بالوحدات التى يتكون منها الكل البريطانى كما اتخذ عدة قرارات عملية فى نواح معينة أهمها :

١ - لقب الملك

كان ملك انجلترا يلقب فيما مضى بملك المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا والولايات البريطانية فيما وراء البحار . وأما باقى اللقب فبقى كما كان : « وامبراطور الهند وحامى الايمان . »

٢ - ولاة الولايات او حكامها العموميون

واصبح الولاة أو الحكام العموميون للولايات البريطانية مستقلين عن مجلس وزراء لندرا ووزارة المستعمرات ، واقتصرت مهمته على تمثيل التاج فى الولاية ، وصار من الواجب أن تتصل كل ولاية ببريطانيا العظمى مباشرة بواسطة رئيس وزراء الولاية ورئيس الوزارة البريطانية دون ان يتدخل الحاكم العام أو وزارة المستعمرات أى تدخل

٣ - علاقة برلمان لندرا بالبرلمانات المحلية

وقرر هذا المتفاوض أن يطرح على بساط البحث موضوع علاقات الاختصاصات المتعلقة بكل من برلمان وستمنستر والبرلمانات المحلية ، ولكنه لم يوافق على أى نص عملى بصدد من هذا الموضوع الذى بقى طويلا فى مصنع القوانين الدستورية

وسترى تفصيل ما يتم بعد انفراط عقد هذا المتفاوض عند الكلام عن الوثائق الخاصة بالمتفاوضات التالية له .

٤ – علاقه القسم القضائى بالمجلس المخصوص

وقرر هذا المتفاوض دراسة موضوع الاستئنافات فى القسم القضائي من المجلس الخاص . ولقد كان لهذا الموضوع شأن عظيم قبل سنة ١٩١٤ . (راجع الجزء الثاني من علم الدولة)

٥ – علاقة الولايات البريطانية المستقلة

بالدول الاجنبية

وتعمق هذا المتفاوض فى دراسة علاقات ما بين الولايات المستقلة والدول الاجنبية حتى أصبح من المقرر لمختلف أعضاء الامبراطورية أن يبرموا مباشرة مع الدول الاجنبية معاهدات متى توافر شرطان : أولهما أخطار مختلف أعضاء الامبراطورية الآخرين الذين قد يمس مصالحهم ابرام هذه المعاهدات . أما الشرط الثاني فهو ان لا يترتب أى التزام على الاعضاء الاخرين من جراء هذه المعاهدة الا بقبول صريح يعلنه كل من ارتضاها

ولما كان المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد فى سنة ١٩٢٦ قد اعترف بحق التعاهد فمن الواجب ضرورة أن يعترف أيضا بحق التمثيل السياسى . وهذا ماتم، فقد خولت الولايات البريطانية حق تعيين من يمثلها سياسيا .

٦ – الدفاع الامبراطورى

واقد درس هذا المتفاوض موضوع الدفاع الامبراطورى ، فاستقر الرأى على ما يتطلبه المبدأ والموقف الواجب أن يكون، أى استقر الرأى على أن تدافع الولايات البريطانية عن نفسها بمحض وسائلها ، مع التعاون فى ضمان سلامة ماسموه الطرق

الامبراطورية . أى خطوط المواصلات بين مختلف اجزاء الامبراطورية ، ولكن الواجب قضى بتحقيق هذا البرنامج تدريجيا ، حتى يخف الحمل المبهظ الملقى الآن على عاتق بريطانيا العظمى نفسها .

ولقد درس هذا المتفاوض نقطا أخرى هامة ، ولا سيما من الناحية الاقتصادية اذ فحصت التعريفة الجمركية ، وموضوع التفوق الامبراطورى ، ومسألة الهجرة ، ومسألة المواصلات والنقل بين مختلف أجزاء الامبراطورية . اذن لقد درس هذا المتفاوض بوجه عام جميع المشاكل التى يمكن أن تدخل فى الميدان الاقتصادى الخاص بجميع الوحدات المكونة للامبراطورية البريطانية ولكن يجمل بنا أن نأتى تفصيليا على حقيقة البناء البريطانى وان ندعم ذلك بالوثائق الرسمية.

الفصل الثالث

تفصيل البناء الامبراطورى البريطانى

مقدمة

ليس من مهمتنا هنا أن نسرد تاريخ العلاقات التى جمعت بين بريطانيا العظمى وممتلكاتها فيما وراء البحار ، ولا أن نشرح فى سرعة ذلك التطور الطويل الذى انتهى «بتكوين الامبراطورية البريطانية الثالثة » بالجمع بين مختلف أجزائها « بتلك الروابط التى اصطنعت من الصلب والحرير » ، أى الروابط التى تكلم عنها غلادستون فى المتفاوض الامبراطورى الذى انعقد سنة ١٨٨٧ . (١)

ومتى كنا قد تكلمنا فيما تقدم عن الطبيعة القانونية للامبراطورية البريطانية فلا داعى هنا الى أن نخوض هذا الموضوع مرة أخرى فى افاضة من الناحية الدستورية والناحية الدولية وإن كان للدراسة الدستورية مكانها الخاص فى ميدان تأثير تطورات فكرة الدولة فى القانون الدولى .

واذا كانت جميع الحلول قد قال بها الفقهاء بصدد طبيعة الدولة البريطانية (٢)

---

(١) راجع Alf . Zimmern , The Third British Empire . Londres 1926 L ' Empire britannique , sa rècente èvolution , dans les publications du Comité national d ' études sociales et politiques , 29 avril 1929 — L' Empirr britannique et la Sociétè des Nations . Paris , 1930 .

(٢) راجع Etat unitaire décentralisé : H . Rolin , Le Statut des dominions dans Journ . de dr . internat . pri et de législation comp. 1923 p . 195 . Etat fédéral ; Oppenheim , internat Law . 3 me . éd . 1921 — 1923 t . 1 . p . 171 .

Conféderation d , Etats ; P . Fauchille , Traité de droit inter - national public 8 me éd , 1922 , 41 p 225 — Paris

دون أن يكون أى الحلول مرضيا ، فمما لاشك فيه أن المظهر الحالى لتطور الامبراطورية البريطانية جديد فى نوعه، ولا يدخل فى زمرة الصور المعروفة والتقاليد المشهورة للدولة المركبة . ولقد قالت لجنة بلفور فى تقريرها سنة ١٩٢٦ : « الامبراطورية البريطانية تتحدى أى شكل من الاشكال ولا شبهة البتة بينها وبين أى نظام سياسى آخر مما يقوم الآن أو اختير حتى الآن »

فلندع اذن كل ما يتعلق بتاريخ هذه الامبراطورية وطبيعتها ولنشرح قبل أن نعرض مختلف عناصرها شيئا من مظهرها الخارجى ، ونورد الوثائق التى تحدد «دستورها» التام اذا استطعنا أن نستعمل هذا الاصطلاح

ترتيب عناصر الامبراطورية البريطانية

حسب موقفها القانونى

عصبة الامم البريطانية(١)

The British Commonwealth of Nations

تناول تقرير المتفاوض البريطانى المنعقد فى سنة ١٩٢٦ وصف بريطانيا العظمى والولايات البريطانية المستقلة بقوله : « انهما جماعات مستقلة داخل الامبراطورية

---

(١) لقد حل الاصطلاح « عصبة » Commonwealth محل الاصطلاح «أمبراطورية» منذ المتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩١٧ قصدا الى بيان جماعة المملكة المتحدة وولايات التاج وتمييز هذه الجماعة عن مجرد الاملاك الاستعمارية للملكة المتحدة .

لقد قال متفاوض سنة ١٩١٧ « العصبة الامبراطورية » Imperial Commonalth أما متفاوض سنة ١٩٢٦ فقد أقر الصيغة القائلة عصبة الامم البريطانية British Commonwealth of Nations وهى صيغة اكتسبت قيمة رسمية فى ميدان الادوات الدولية ، أما كلمة الامبراطورية التى استعملت حتى ذلك الحين فلم ترق تماما فى أعين الاحرار باعتبارها مثقلة بفكرة السلطة والسيادة ، ولم ترق كذلك فى أعين ولايات التاج باعتبارها تتطلب قيام وحدة على أتم مايكون من التوثيق والاحكام ، ولقد قال «هاليفى» E, Halévy فى كتابه « تاريخ

البريطانية ومتساوية فى النظام الاساسى ولا تخضع الواحدة منها للاخرى مطلقا من أية ناحية من نواحى شئونها الداخلية أو الخارجية رغما من أنها جميعا قد اتحدت بيمين

الشعب البريطانى فى القرن التاسع عشر جزء ٣ طبعة سنة ١٩٢٣ ص ٣٣٨ . « لقد ترددوا فى استعمال كلمة « أمبراطورية » الدالة على التعمق فى مركزية السلطة على نحو الواقع فى البلاد اللاتينية . وترددوا فى استعمالها على هذا النحو من جراء تحديد حشد من الامم كهذا مترامى الاطراف كثير العدد . أما كلمة « عصبة » Commonwealth فانها قد سحرت بعض الانجليز ، وهى الكلمة التى استعملها « جيمس بريس » (James Bryce) فى كتاب شهير قصد به الى تحديد كنه الولايات المتحدة »

ان الترجمة الحرفية لكلمة Commonwealth (عصبة — جمهورية — حكومة جمهورية — حكومة كرومويل من سنة ١٦٤٩ — ١٦٦٠) لاتعبر مطلقا عن جميع الفروض التى يتطلبها أو يوحى بها هذا التعبير وكلها تعبيرات مشوبة إلى حد بالوجدانيات . والعواطف ، ولقد قال ادمون بارتون Edmond Barton تبريراً لتطبيقها على العهدية المركزية للمستعمرات الاسترالية سنة ١٨٥١ ما يأتى :

« ان العصبة (Commonwealth) أعظم وأنبل اسم من الجائز أن يصلح لتمييز جماعة واسعة تضم شعوبا تحكم نفسها بنفسها » . ولقد قال بورك Burke فى ١٧٩٨ : « العصبة دولة كبيرة ، قانون شعوبها المشترك هو قانون عام مع تنوع تقتضيه العادات الاقليمية السارية والعرف المحلى الجارى »

ويدخل فى تعبير « British Commonwealth » عصبة الامم البريطانية عنصر وجدانى محدود يمكن أن يحمل على تقريب هذا التعبير من التعبير الالمانى « Reich » (راجع جزء ٢ ص ٥٨ هامش ١ تعليقا على المادة الاولى من دستور الامبراطورية الالمانية) ، اذا كان التعبير الالمانى لا يعنى بكلمة « دولة » (Etat) معنى قانونيا يمت اليه معنى الصيغة البريطانية . وقد يكون فى الوسع أن نطلق على التعبير البريطانى كلمة Fédération « عهدية » المقصودة من كلمة (Féderatif) . فيكون المعنى عهدية الامم البريطانية Fédération des Nations Britanniques وبشرط أن لاتدخل هذه العهدية ضمن أنواع العهدية المركزية (Etat Fédéral) أو العهدية الاستقلالية (Confédération d ' Etats) ومما لا شك فيه أن الواجب يقضى بان نقرر أن كلمة (Commonwealth) « عصبة » ليس لها ما يعادلها تماما ، لأن حقيقة واقع هذا الاصطلاح لايمكن أن ينطبق على أى نوع من الانواع القانونية المعروف ترتيبها بالنسبة للدول المركبة فكلمة « عصبة » ، هذه الكلمة الغامضة المشعرة بالحرية وبالتنوع فى الوحدة ، هذه الكلمة التى تثير أيضا فكرة الخير المشترك ، قد تخصصت بحيث تدل على عصبة بريطانية خاصة وتميزها عن الامبراطورية الاستعمارية » (راجع شيفالييه I. I. Chevalier) تطور الامبراطورية البريطانية جزء أول ص ٢٠٨ (Evolution ds ' l Empire britonnique)

ولاء مشترك نحو التاج ، ولكنها تساهم فى حرية داخل نطاق أعمال السلطة فى جماعة الامم البريطانية » (١)

وفضلا عن هذا فان هذه التفرقة بين الامبراطورية والعصبة البريطانية . وبين «الامبراطورية الاستعمارية» البريطانيا العظمى اذا كانت لائقة من بعض الوجوه فلا يجوز أن يعمل بها الا بكل تحفظ . فاصطلاح « الامبراطورية الاستعمارية » لايستعمل فى الواقع الا بمعنى عامى عادى . أما قانونا فان جميع المستعمرات البريطانيه (بالمعنى الواسع المبتذل للكلمة) فانها تدخل فى مملكة بريطانيا العظمى باعتبار أن هذه المملكة عنصر من عناصر عصبة الامم البريطانية .

واذن نجتزىء عن كل تفصيل فى هذا الصدد بما قاله المسيو جيديل **Gidel** ضمن دراسة القانون الدستورى المقارن لقسم الدكتوراه عام ١٩٢٧ — ١٩٢٨ ص ١٧ : « ان فيما تقدم نظاما تجده دقيقا فى بعض النقط ، ولكنك تراه فى أغلب الاحيان خائرا فى نقط كثيرة ، وخائرا الى حد الجبن ، غير انه نظام خاص بالامبراطورية البريطانيه ومن شأنه أن يجمل طرازها القانونى فذاً ، اذ يقيم منها عصبة أمم بريطانية كما قيل ذلك مرارا ، ولكن الامر المؤكد هو أن هذا النظام يمت بالقرابة الى الطراز المتعدد **Multiple** ، ولذلك فان مبدأ النظام العهدى المركزى **Fédératif** هو محور نظام الامبراطورية المترامية الاطراف »

(١) ولقد جاء فى صحيفة ١٦ من كتاب الدستور وادارة الامبراطورية وقوانينها — طبعة سنة ١٩٢٤ لمؤلفه « ا . كيث » **A , Keith , The constitution , Adminstration - and laws of Empire — 1424 — p 16** ما يأتى :

« لقد أدى ما حدث أخيرا من ضروب الرقى والنماء فى الامبراطورية الى مسائل عويصة خاصة بالاصطلاحات التى لم يعمل البرلمان على حلها . فالاصطلاح المملكة المتحدة يدل على المملكة المتحدة البريطانية وارلندا — (الا دولة ارلندا الحرة منذ سنة ١٩٢٢) — وأما الاصطلاح الجزر البريطانية فيدل على المملكة المتحدة ، وجزر كنارى وجزيرة مان : وأما كلمة مستعمرة **Colony** فتدل على أى جزء من « مقاطعات صاحب الجلالة » خلاف الجزر البريطانيه والهند البريطانية (ومنذ سنة ١٩٢٦ الست المقاطعات الكبرى ذات الحكومات المسئولة) . وأما الهند البريطانية فتدل على جميع الاراضى الداخلة فى مقاطعات صاحب الجلالة وواقعة تحت مراقبة والى الهند ، وأما (الهند) فتدل على (الهند البريطانية) أملاك الامراء الوطنيين الخاضعين لتبعية صاحب الجلالة ، وهى تبعية يزاولها الحاكم العام أو الموظفون التابعون له

فالمستعمرات بمختلف أنواعها والولايات وجزر الخالدات وجزيرة مان والهند البريطانيه تؤلف طبعا الاملاك البريطانيــة بينما مجموعة الاملاك البريطانية مع المملكة المتحدة تؤلف ولايات صاحب الجلالة . فالامبراطورية البريطانية لاتشمل فقط كل ماهو أرض بريطانيــة ، وانما تشمل فضلا عن الولايات الهندية الاراضى المسماة حمايات وهى التى يزاول فيها التاج مراقبة تامة والاراضى المحمية والاراضى التى تحت الانتداب التى ارتبطت بها بعلاقات متفاوتة الدرجات »

١ — عناصر الامبراطورية المتساوون قانونا

ولهم حكومة برلمانية تامة كاملة وفى وسعهم ابرام اتفاقات دبلوماسية

ا — المملكة المتحدة لبريطانيا وارلندا الشمالية مع مستعمراتها وأملاكها.

ب — الولايات Dominions : (١)

وتشمل الولايات ما يأتى :

(ا) الدومنيون (الولاية ذات النظام الجديد للدومنيون (للولايات) كما حدده المتفاوض الامبراطورى فى سنة ١٩٢٦ مع أهليـة ابرام اتفاقيـات دوليةوانسلكت عضواً فى عصبة الامم وهى :

١ — دومنيون كندا

---

(١) ان كلمة « دومنيون » الولايات هى موجز Self Governing Dominions ولـكن لهذه الـكلمه فى التعبير القانونى معنى أوسع من هذا . « فهى تدل أصليا على ولاية أو مقاطعة Contrée ليست واقعه فحسب ضمن اختصاص القضاء البريطانى ؛ ولـكنها أيضا أراضى بريطانية أسستها الاقامة أوكونها الفتح »

(راجع Léonard Le Marchant Minty ,Constitutional laws of British Empire

فالدومنيون البريطانية معناها جميـع المقاطعات الخاضعة للتاج . بمـا فيها المملـكة المتحدة والامواه القومية المحيطة بها » (راجع Dicey , Conlflict of Laws , 4 éd p 59
ولـكن هذا الاصطلاح لايشمل الحمايات ولا الانتدابات ، ولا الهند البريطانيه ولاالهندالاهلية لانها ليست أراضى بريطانية • ولا ارلندا الشمالية التى بقيت جزءا من المملـكة المتحدة.

ولقد اقترحت لجنة سنة ١٩٢٩ الخاصة بالتشريع فى ممتلكات التاج القرار الآتى رقم ٨١ من التقرير : « تعنى كلمة (دومنيون) فى هذه الوثيقة وفى كل وثيقه تاليه لها : دومنيون كندا وكومنويلث استراليا . ودومنيون زيلندا الجديدة : واتحاد افريقيا الجنوبيـة . ودولة ارلندا الحرة . أو أحـد الاسماء المذكورة . أما تعبير مستعمرة Colome فانه لايشـتمل على أى دومنيون أو اى مقاطعة أو دولة هى جزء من دومنيون » . رغما مما جاء فى القانون التفسيرى الصادر سنة ١٨٨٩ ؛ ولـكن المتفاوض الامبراطورى لم يحتفظ الا بالشطر الثـانى من مشروع هذا القرار .

٢ — كومنويلث استراليا وأراضى الانتداب
٣ — ازدواج أفريقيا الجنوبية وأراضى الانتداب
٤ — دومنيون زيلندا الجديدة وأراضى الانتداب
٥ — الدولة الحرة لارلندا

(ب) دومنيون (الولاية ذات النظام القديم للدومنيون (للولايات) . وتمثلها بريطانيا العظمى فى الاتفاقات الدولية . وليست عضواً فى عصبةالامم ،وهىدومنيون (ولاية) الارض الجديدة Terre - Neuve. واذا نحن راجعنا ما اقتطفه ن . بيكر N , Baker من هورست Hurst ضمن دراسته الخاصة بالنظام القانونى الخاص للولايات البريطانية فى ميدان القانون الدولى Le statut juridique actuel des

Dominions britanniques dans le domaine du droit international,dans le Recueil des cours de l ' cademie de la Haye t XIX , 1919 p . 266

رأينا هذا الفقيه يقول : » إذا كانت الارض الجديدة تابعة للوطن الاكبر بدرجة أقوى من تبعية بعض الولايات الاخرى فيما له مساس بالرقابة وسير علاقاتها مع الدول الاجنبية فيرجع ذلك إلى مجرد انها اختارت لنفسها هذه الطريق وليس لانها أكرهت على أن تسلكها أو اضطرت إلى ذلك»

ولقد قال المستر «كيث» A , Berrediale Keith ضمن مقاله «المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٣٠ فى صحيفة التشريع المقارن ـ سنة ٩٣١ ص ٤٠ ما يأتى :

« لقد أغفل تقرير المتفاوض تحديد مركز الارض الجديدة . ولكن ممثل الارض الجديدة لم يحضر متفاوض سنة ٩٢٩ الخاص (بأثر التشريع فى الولايات) وليس من بيان جلى يجعلنا نسلم بأن تعريف الولاية الذى وضع وقتئذ يجب أن يفهم بحيث لا يشمل هذه البقعة . ولقد اشتركت الارض الجديدة اشتراكا تامافى متفاوض سنة ١٩٣٠ . وإذا كانت لم تطالب بمركز كبريات الولايات التى تمتاز عنها الآن باعتبار انها لا تتمتع بصفة كونها عضواً فى عصبة الامم فان سكوتها هذا لم يمس مركزها من أية ناحية باعتبارها ولاية، ومن الطبيعى أن يبقى محتملا أن ترغب فيما بعد فى هذا الحق الذى يخول لها . »

الهند البريطانية

الهند البريطانية عضو خاص فى عصبة الامم ، ولكن حكومتها المسئولة مقيدة بنظام ازدواج السيادة Dyarchie

ولكن خواص نظام الارض الجديدة ونظام الهند يجعلان ماقدمنا غير كاف حقا فى بيان طبيعة وجودهما القانوني . ولذلك فاننا نعود فنلجأ إلى رأى المستر كيث الاستاذ فى جامعة ادنبورو وهو حجة فى كل ماله مساس بالامبراطورية البريطانية. قال :

« ان الامبراطورية البريطانية . وعصبة الامم البريطانية يستعملان أحيانا كمترادفين . ولكن الجنوح الحاضر يرمى إلى قصر استعمال الاصطلاح الاخير على الاحوال التى تبين طبيعة الامبراطورية باعتبارها مؤلفة من عدة وحدات لكل منها شخصية دولية تستخلص على الاقل من أنها عضو خاص بعصبة الامم » . ولكن هل هذا الرأى صحيح ؟ وهل مجرد الاشتراك فى عصبة الامم يخلع على الاعضاء شخصية دولية ؟ ان الاجابة على هذا السؤال تتطلب مراجعة الابواب الاول والثانى والثالث السابقة الخاصة بميلاد الدولة والاعتراف بها ، ولذلك ننتقل الى بيان الوثائق الخاصة بالمتفاوضات الامبراطورية البريطانية بيانا شاملا كافيا بعد احصاء أجزاء هذه الامبراطورية

اجزاء الامبراطورية البريطانية

تنطوى الامبراطورية البريطانية على الاجزاء الآتية :

(١) ـ المملكة المتحدة وفيها الارض الجديدة التى هى ولاية من ولايات التاج (Dominion) ولكنها ليست عضوا بعصبة الامم — ومالطا وروديزيا الجنوبية وهما مستعمرتان تتمتعان إلى حد ما بحكومة مسئولة — والمستعمرات التى لا تتمتع بحكومات مسئولة — والحمايات والدول المحمية والمناطق الواقعة تحت الانتداب .

٢ — دومنيون (ولاية) كندا

٣ — كومنويلث (عصبة) استراليا . ومنطقة انتدابها .

٤ — ازدواج افريقيا . ومنطقة انتدابها

٥ — دومنيون (ولاية) زيلندا الجديدة ومنطقة انتدابها .

٦ — دولة ارلندا الحرة .

٧ — امبراطورية الهند .

واذا اردنا أن نختصر هذا التقسيم كان لنا أن نقول :(أولا) المملكة المتحدة وثانيا — الدومنيون الولايتان (رقم ٢ و ٦) وثالثا أمبراطورية الهند .

ولقد جاء المستركيت (A. Dp. Keith) . فى كتابه (The Constitution, administration and Laws of the Emplre , Londre 1924 , p 320) بالشرح الآتي :

علاقات مابين اجزاء الامبراطورية البريطانيه

ا — وحدات مستقلة داخليا

١ — ا — المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا .

ب — ملحقات المملكة المتحدة

أولا — فى الجزر البريطانية (جزيرة مان وجرزى وجرنزى)

ثانيا — خارج الجزر البريطانية

ج — اراض تحت انتداب جمعية الامم .

د — دول محمية .

٢ — دومنيون (ولاية) كندا .

٣ — كومنويلث (عصبة) استراليا

٤ — دومنيون (ولاية) زيلندا الجديدة .

٥ — ازدواج أفريقيا الجنوبية .

٦ — دومنيون (ولاية) الارض الجديدة .

٧ — دولة ارلندا الحرة

ب — وحدات شبه مستقلة داخليا

٨ — الهند

ا — الهند البريطانية .

ب — الدول الهندية

٩ — مالطا .

١٠ — رودزيا الجنوبية .

الوثائق الخاصة بالنظام الامبراطورى الدستورى

قانون صحة قوانين المستعمرات

Colonial Laws Validity act

28 et 29 viet , C 63

قانون يبدد بعض الشكوك فى صحة القوانين الاستعمارية

٢٩ يونيه سنة ١٨٦٥

بما أن شكوكا معينة حامت حول صحة قوانين مسنونة (Laws enactsd) أو قوانين زعموا انها مسنونة [١] (Law purporting have be enacted) حقا بمعرفة تشريعيات (Législatures) فى بعض مستعمرات صاحب الجلالة ، كما حالت هذه الشكوك أيضا حول سلطة هذه المجالس ، ومن المجدى تبديد هذه الشكوك جميعا ، فان صاحبة الجلالة الملكة العظمى بالأتفاق مع اللورات الروحانيين والزمنيين ومجلس العموم المجتمعين فى هذا البرلمان بموجب سلطتهم قد أصدروا ما يأتى .

أولا — يجب أن ينطوى الاصطلاح (Colonie) مستعمرة المستعمل فى هذا القانون على جميع أملاك صاحبة الجلالة فى الخارج ، وهى الأملاك التى بها مجالس تشريعية على النحو المبين فيما بعد ، بعد استثناء جزر القناة وجزيرة مان . والاراضى

(١) الغرض هنا قوانين سنها برلمان ولاية Dominion . ولكنهم تساءلوا عما إذا كان من اختصاص هذا البرلمان اصدار قوانين مماثلة : ولذلك حام الشك حولها . ولكن الصيغه التى استعملت لازالة هذا الشك قد ازالته فعلا إذ وضعت هذه القوانين المشكوك فى صحتها فى مستوى القوانين المسنونة فعلا . — راجع هاريسون مور

W . Harrison Moore , The Powers of Colanial Legislation , dans Journal of Comparative Legislation , 1927 , p , 10

التى يمكن أن تكون واقعة الآن تحت سلطان صاحبة الجلالة بناء على قانون أصدره البرلمان لمصلحة حكومة الهند .

أما الاصطلاح « تشريعية » (Législature) أو « تشريعية استعمارية » (Législature coloniale) فيراد بايهما السلطة المختصة بسن قوانين لمستعمرة خلاف البرلمان الامبراطورى أو جلالتها مجتمعة بمجلس الوزراء .

وأما الاصطلاح « تشريعية نيابية » (Législature représentative) فمعناها كل تشريعية استعمارية تشمل هيئة تشريعية ينتخب أهالى المستعمرة نصف أعضائها .

وأما الاصطلاح « قانون استعمارى » (Loi coloniale) فينطوى على القوانين التى تسنها مستعمرة بواسطة تشريعية معينة وفاق ما تقدم، أو تسنها جلالة الملكة مع مجلس وزرائها .

وأما الاصطلاح « قانون البرلمان » (Un Acte du Parlement) أو أى نص كان من نصوص قانون البرلمان فمعناه بموجب هذا ان تطبيق هذا القانون يمتد الى مستعمره وينفذ فى هذه المستعمرة بناء على النص الصريح أو المعنى الضرورى لقانون يصدره البرلمان .

وأما الاصطلاح « حاكم » (Gouverneur) فمعناه الموظف الذى يدير قانونا حكومة مستعمرة

وأما الاصطلاح (Lettres patentes) الخطاب الأسمى . فمعناه خطاب عليه الخاتم الأعظم للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا .

٢ — ان كل قانون استعمارى (Loi coloniale) يكون متعارضا الآن أو فى المستقبل مع نصوص قانون يصدره البرلمان (Acte du Parlement) ويسرى على المستعمرة التى أصدرت ذلك القانون أو يكون متعارضا كذلك مع أمر (Ordre) أو لائحة (réglement) وضع أيهما بناء على قانون برلماني أو كان لايهما فى المستعمرة قوة قانون برلماني وأثره، يعتبر قانونا استعماريا خاضعا للقانون البرلمانى أو

الامر أو اللائحة . ويبقى باطلا لا يترتب عليه أى أثر فى الحالة التى لا يمكن الجمع بينهما فيها دون سواها .

٣ — ولا يجوز أن يعتبر أى قانون يصدره برلمان مستعمرة باطلا ولا أثر له فى حالة عدم الجمع بينه وبين قانون انجلترا إلا إذا كان عدم الجمع بسبب نصوص قانون يصدره البرلمان أوامر أو لائحة صدر أيهما على النحو المبين آنفا .

٤ — وأى قانون يصدر فى مستعمرة بعد قبول أو موافقة حكومة المستعمرة ، أو يصدر فيما بعد بهذه الطريقة أو يصدق عليه لا يجوز أن يكون باطلا ومنعدم الاثر ، ولا يجوز أن يصبح كذلك لمجرد سبب ينتحل من تعليمات خاصة بهذا القانون او بموضوعه حتى وان كانت التعليمات توجهت من الملك أو باسمه إلى حاكم المستعمرة ضمن اداة غير الخطابات السامية (Lettres patentes) أو ضمن اداة أباحت لهذا الحاكم أن يقبل وضع قوانين للسلام أو للنظام وخير أنواع الحكم فى هذه المستعمرة . أو ضمن أداة للتصديق على هذه القوانين . حتى وان كان من الجائز ذكر هذه التعليمات فى خطابات سامية أو فى اداة كتلك التى ذكرت أخيرا .

٥ — لاى سلطة تشريعية استعمارية غير البرلمان البريطانى لها السلطان التام ، أو هى تعتبر كأن لها السلطان التام فى تشريعها فى أن تنشىء محاكم قضائية أو تعيد انشاءها أو تعدل تكوينها ، وكذلك فى سن نصوص تمس ادارة العدل واجرائه بواسطة هذه المحاكم . ولكل هيئة تشريعية استعمارية نيابية **Législature représentative** داخل المستعمرة التابعة لها السلطان التام أو هى تعتبر كأن لها السلطان التام فى سن قوانين خاصة بالدستور وبسلطة هذه الهيئة ذاتها ولوائحها ، بشرط أن تكون هذه القوانين قد سنت بالطريقة وبالشكل اللذين يكون من الجائز توافرهما من وقت لآخر فى قانون يضعه البرلمان البريطاني أو خطابات سامية أو امر اتخذه مجلس الوزراء أو قانون سار فى المستعمرة المذكوره ساعة صدور القانون الخاص بتنقيح الدستور أو سلطة الهيئة التشريعية ولوائحها .

٦ — الشهادة الصادرة من « المسجل » أو من موظف آخر مختص بعمل فى دائرة الهيئة التشريعية، وتشهد بان الوثيقة المرفقة بها هى صورة صحيحة لقانون

استعمارى صدق عليه حاكم هذه المستعمرة أو لمشروع قانون bill احتفظ به الحاكم المذكور حتى يصدق عليه صاحب الجلالة هى شهادة بمثابة أول دليل La preuve prima facie على أن هذه الوثيقة هى صورة صحيحة للقانون أو لمشروع القانون وان هذا القانون قد حاز دستوريا الموافقة والتصديق عليه ، وان مشروع القانون قد حاز الاقرار دستوريا ، وعرض على الحاكم . ويكون أول دليل La preuve prima facie على اقرار القانون أو الموافقة على هذا القانون كل اعلان اعد للنشر بواسطة سلطة الحاكم فى صحيفة المستعمرة Journal de la colonie ويكون خاصا بهذا القانون أو المشروع متى كان يعلن حق اعتراض الملك على قانون استعمارى أو موافقة جلالته على مشروع قانون احتفظ به الحاكم حتى صدور هذه الموافقة .

وبما أن هذه الشكون قد حامت حول صحة بعض القوانين التى أقرها برلمان استراليا الجنوبية أو زعموا أن هذا البرلمان أقرها فقد نص على الآتى .

٧ — كل قانون أقرته هذه الهيئة التشريعية أو أشخاص أو هيئات تعمل الآن محل هذه الهيئة أو زعموا أنه أقر على أى وجه من هذه الوجوه ووافق عليه جلالة الملك فى مجلس أو وافق عليه حاكم هذه المستعمرة باسم جلالة الملك ولحسابه يجب أن يكون صحيحا ، ومتى فرضت فيه الصحة ترتب عليه أثره ابتداء من تاريخ هذه الموافقة ، بشرط ألا يكون بين نصوصه ما اعد لسريان قانون صحيح أو مزعوم رفض الملك الموافقة عليه ، أو مرت مدة الموافقة عليه ، أو يكون قد نسخ قانونا أو يكون بين نصوصه ما أعد لنقض الاعتراض على قانون أو نسخ قانون .

المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩١٧ (١)

قرار ١٦ ابريل سنة ١٩١٧

يرى المتفاوض الامبراطورى الحربي أن اعادة تنظيم العلاقات الدستورية فيما بين أجزاء الامبراطورية موضوع على أعظم جانب من الاهمية والتعقيد ، ولذلك فلا تجمل معالجته خلال الحرب ، ومن الواجب أن يكون موضوع متفاوض امبراطورى

خاص ينعقد فى أقرب آن ممكن بعد أن تضع الحرب أوزارها .

«ويرى هذا المتفاوض ان واجبه يدعوه الى أن يسجل رأى أعضائه القائل : يجب أن تكون التعديلات فى علاقة مابين أجزاء الامبراطورية مهما كانت على أساس الاعتراف التام بهذه الولايات Domnions كأمم مستقلة داخليا ضمن عصبة امبراطورية imperial commonwealth مع الاحتفاظ التام بالسلطات القائمة للحكومة الذاتية والادارة الكاملة للشئون الداخلية التى تتمتع بها الولايات ، ومن الواجب أيضا أن تقوم هذه التعديلات على أساس الاعتراف بالهند كجزء من هذه الاجزاء الهامة ، ومن الواجب أيضا أن تعترف هذه التعديلات بحق الولايات والهند فى صوت معادل Une voix adéquate فى شئون السياسة الخارجية والعلاقات الدولية ، وأن تصل هذه التعديلات فى النهاية الى وسائل منتجة تكفل استشارة مستعمرة بصدد من جميع الشئون الهامة المتعلقة بمصلحة الامبراطورية المشتركة وتحقيق العمل الذى يتم الاتفاق عليه ويكون ضروريا ومترتبا على الاستشارة المتبادلة ، ومن الجائز أن يقره مختلف الحكومات »

٣

المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٢٣

المفاوضات فى المعاهدات وتوقيعها وابرامها

اوصى المتفاوض الامبراطورى حكومات الامبراطورية الممثلة فيه بان تقبل اتباع الاجراءات الآتية فيما يتعلق بالمفاوضات فى الاتفاقات الدولية وتوقيعها وابرامها .

---

(١) راجع كتاب A . B, Keith الموسوم باسم Responsible goverment in the Dominions طبعه ثانيه سنه ١٩٢٢ جزء ٢ ص١١٧٦ — ١٢٤٦ اذا اردت أن تقف على تفاصيل المؤتمرات الاستعمارية والامبراطوريه حتى سنه ١٩٢٦

(٣) راجع بهذا الصدد . Imperial Conference 1923

وتستعمل كلمة معاهدة Traité هنا بمعنى اتفاق Accord يستغنى من واقع الكياسة العادية Diplomatie normale شكل معاهدة بين رؤساء دول ويمضيه مفوضون يحملون تفويضات Pleins pouvoirs خولهم اياها رؤساء الدول ، وتبيح لحامليها عقد معاهدة . أما الاجراءات فهى .

أولا

١ — فى المفاوضات

(ا) من المرغوب فيه ألا تقوم احدى حكومات الامبراطورية باجراء مفاوضة فى صدد من أية معاهدة دون أن تتحرى هذه الحكومة أثر هذه المعاهدة الصحيح فى الاجزاء الاخرى من الامبراطورية ، أو فى مجموع الامبراطورية اذا دعت الظروف الى ذلك .

(ب) ومن الواجب قبل البدأ فى مفاوضات قصدا الى عقد معاهدة أن تتخذ اجراءات تكفل تبليغ الحكومات الاخرى فى الامبراطورية ذلك حتى لا تضار مصالحها ، بحيث اذا رأت احدى هذه الحكومات أن من الجائز ان تضر هذه المعاهدة مصالحها كان فى وسعها أن تكشف عن وجهات نظرها فى الوقت المناسب ، أو أن تشترك فى المفاوضات اذا كانت مصالحها داخلة مباشرة فى موضوع هذه المعاهدة .

(ج) ومن الواجب فى جميع حالات المفاوضات التى تشترك فيها جملة حكومات من حكومات الامبراطورية ان تتبادل هذه الحكومات الرأى تبادلا محكما بقدر الامكان قبل المفاوضات وخلالها . واذا كان ثمة مفاوضة فى معاهدات خلال انعقاد متفاوضات دولية Conférences internationales يحضرها وفد عن الامبراطورية البريطانية تمثل فيه — وفاق العمل الجارى حديثا — كل ولاية بريطانية والهند تمثيلا قائما بذاته ، فان الواجب يحتم استخدام هذا التمثيل على وجه يتحقق به هذا الغرض .

(ء) ومن الواجب اتخاذ اجراءات تكفل خلال اجراء المفاوضات اخطار الحكومات التى لم تمثل فى هذه المفاوضات بجميع المسائل التى تمس مصالحها.

٢ – فى التوقيع

(ا) المعاهدات ذات الطرفين التى تفرض التزامات على جزء من الامبراطورية فقط يمضيها ممثل حكومة هذا الجزء ، ومن الواجب أن يشتمل التفويض المعطى لهذا الممثل على بيان جزء الامبراطورية الذى يتحمل نتائج هذه الالتزامات كما أن من الواجب تحرير مقدمة المعاهدات ونصها بطريقة تتجلى معها هذه النقطة فى وضوح .

(ب) اما اذا فرضت معاهدة مزدوجة الطرف التزامات على اكثر من جزء من الاجزاء الامبراطورية فمن الواجب أن يوقع المعاهدة مفوض أو أكثر باسم جميع الحكومات ذات المصلحة

(حـ) واما المعاهدات التى تمت المفاوضة الخاصة بها فى متفاوضات دولية فيستمر العمل كالمتبع الآن وهو توقيع المفاوضين باسم جميع حكومات الامبراطورية التى مثلت فى المتفاوض ، ومن الواجب أن تكون التفويضات بالصورة المستعملة فى « باريس » و « واشنطون »

٣ – ابرام المعاهدات

ويبقى العمل بما هو جار بخصوص ابرام المعاهدات .

ثانيا

وليس من النادر أن يعقد اتفاقات Accords بين الحكومات خلاف تلك التى تعقد بين رؤساء الدول ، وتعقد هذه الاتفاقات التى تكون عادة ذات طبيعة فنية Technique أو ادارية Administratif باسم الحكومات التى وقعتها ، ويمضيها ممثلوها الذين لا يعملون بتفويض من رؤساء الدول ، رغما من العمل فى بعض

الاحوال بالصورة الخاصة بقبول الحكومة ذات المصلحةأو بصورة تصديقها ، ويبقى المتبع الآن جاريا بالنسبة للاتفاقات التى على هذه الطبيعة ، مع الاحتفاظ قبل المفاوضة بوجوب تحرى حكومات الامبراطورية عما اذا كان من الجائز أن تمس المفاوضة مصالح جزء من الامبراطورية ، فاذا كان الامر كذلك حق اتخاذ اجراءات تؤدى الى اخطار هذه الحكومة بالمفاوضات المنوية حتى يكون فى وسعها أن تبدى اراءها . »

وقد وافق المتفاوض العام على هذا القرار ولكنه رأى من الموافق أن يضيف بعض ايضاحات خاصة بابرام المعاهدات المشار اليها فى الفقرة واحد وثلاثة وهذه الايضاحات هى :

(ا) — يتم ابرام المعاهدات التي تفرض التزامات على جزء من الامبراطورية بواسطة حكومة هذا الجزء .

(ب) — وأما المعاهدات التى تفرض التزامات على أكثر من جزء من أجزاء الامبراطورية فيتم بعد تبادل الاستشارة فيما بين أجزاء الامبراطورية ذات المصلحة ولكل حكومة قبل إعلان رغبتها فى الاشتراك فى الابرام أو اعلان الاشتراك فى الابرام أن تقرر ما اذا كان من الضرورى أن يتم الابرام بواسطة قرار برلماني أو صدور قانون .

المتفاوض الامبراطورى لسنة ١٩٢٦ (١)

تقرير لجنة علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية

(١) — مقدمة

« نيط بنا فى اجتماع المتفاوض الامبراطورى المنعقد فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٦

---

(١) راجع فيما يتعلق بالمؤتمر الكتب الآتية :

Imperial conference 1926 , Summary of Proceedings (cmd2768) p . 13 . et Appendice (cmd 2769) . Londre 1926 — A . Lawrence Lowe The Imperial confe rencc dans The British Commonwealth

تمحيص جميع المسائل الخاصة بعلاقات ما بين أجزاء الامبراطورية ، وهى المسائل المشار اليها فى جدول الاعمال ، ولقد كانت مناقشتنا هذه الموضوعات طويلة ومعقدة ، ولقد لاحظنا خلال التمحيص والبحث أن هذه الموضوعات تتطلب دراسة المبادىء الاساسية التى لها مساس بعلاقات مختلف أجزاء الامبراطورية البريطانيـة ببعضها ، وعلاقات كل جزء من هذه الاجزاء بالبلاد الاجنبية ، ورغما من أن الوقت الذى دار فيه هذا البحث كان قصيرا جدا ، فاننا نأمل أن نكون ، مع ذلك ، قد وضعنا أساسا تستطيع المتفاوضات المستقبلة أن تبنى عليه .

٢ – نظام بريطانيا العظمى والولايات

(الدومنيون)

ترى اللجنة ألا فائدة البتة من إرادة وضع دستور للامبراطورية البريطانيه ، ذلك بأن لأجزائها المشتتة فى بقاع العالم طرا طبائع ومميزات وتواريخ متفاوتة جدا ، فضلا عن أن كل منها قد قطع فى سبيل الرقى مرحلة مختلفة عن مراحل الاجزاء الاخرى . أما اذا نظرنا إلى الامبراطورية على أنها جسم واحد ومجموعة واحدة ، فاننا نجدها تتحدى فكرة المراتب والدرجات ولا وجه شبه صحيح بينها وبين أى تكوين سياسى آخر يقوم اليوم ، أو اختبر فى جهات أخرى حتى الآن .

ومع ذلك فان الامبراطورية تنطوى على عنصر له الشأن الأعلى ، وهو عنصر قد بلغ من الناحية الدستورية شأوا بعيدا من الرقى فيما له مساس بالمسائل الحيوية جميعا

---

of Nations, Boston, 1927, p. 6 sv., et H. Duncan Hall, The Balfour Report and its historial background, ib., p 589. Rpr. 1. Oudiette, La Couference imperials bri annique de 1926, dans, Revue des Seince politiques, X L K, 1927 p. 190 Sv. N.Muckenberger Die Laritish Reichskonferenz. und das Verfassungoproblem, Berlin 1927; J. J. Ehevalier, L' évolution de l' Empire britannique. t, 1. Paris. 1930.

ونريد به الجماعات المستقلة ذاتيا ، تلك التي تشمل بريطانيا العظمى ، والولايات (الدومنيون) . وفي الوسع تحديد مركز هذه العناصر وعلاقاتها المتبادلة تحديدا صحيحا ، فهي جماعات مستقلة ذاتيا داخل الامبراطورية البريطانية ، ومتساوية في النظام ، ولا تخضع أية جماعة منها للجماعات الاخرى من أية ناحية من النواحي الداخلية أو الخارجية ، رغما من انها ترتبط جميعا بيمين الولاء المشترك نحو التاج وتساهم في حرية كأعضاء في جماعة الامم البريطانية .

ان الاجنبي الذي يحاول السعي وراء تفهم الطبيعة الصحيحة للامبراطورية البريطانية بواسطة هذه الصيغة وحدها يداخله الظن بانها صيغة اخترعت خصيصا لدفع التدخل المتبادل ، دون أن يكون القصد منها تسهيل التعاون المتبادل بين أجزاء الامبراطورية

ولكن هذا النقد لا يحسب حسابا مطلقا للمركز التاريخي ، ذلك بان التطور السريع الذي أصابته الولايات فيما وراء البحار خلال الخمسين سنة الماضية قد تطلب لزاما التوفيق بين النظام السياسي الغابر والاحوال المتغيرة المتبدلة . فقد كان الجنوح نحو المساواة في النظام عادلا ولا مناص منه ، ولكن الاحوال الجغرافية وغيرها كانت تجعل هذه المساواة مستحيلة عن طريق « عهدية مركزية » Fédèration ولذلك كانت الوسيلة الوحيدة لتحقيق هذه المساواة هي الاستقلال الذاتي

وعن هذا الطريق بذلوا الجهد لانجاز هذه المساواة ، وأصبح اليوم كل عضو من أعضاء الامبراطورية قابضا على مصائره يصرفها كما يشاء ، ولا يجوز أن يكون موضع اكراه في الواقع ، ولكنه ليس دائما كذلك من الناحية الشكلية .

ومع ذلك فان أي شرح للعلاقات السلبية القائمة بين بريطانيا العظمى والولايات لا يؤدي إلا لبيان شطر من الحقيقة ، مهما كانت دقة هذا الشرح ، ذلك بأن الامبراطورية البريطانية لم تؤسس على سلبية ، وإنما تأسست أصلياً - لا شكليا - على أغراض عملية ، فهناك نظم حرة تكون منها دم هذه الامبراطورية وحياتها أما التعاون الحر فأداتها . وأما السلام والطمأنينة والرقي ففي عداد موضوعاتها ، ومختلف واجهات جميع هذه المسائل الكبرى كانت موضوع مناقشة المؤتمر الحالي ، فأدت هذه

المناقشات إلى الحصول على نتائج جليلة ، لذلك ليس من الشئون التي نراها تهدد أي قضية من قضايا الامبراطورية المشتركة ان تكون كل دومنيون (ولاية) هي صاحبة الحق وحدها في تقدير طبيعة تعاونها مع أجزاء الامبراطورية ومدى هذا التعاون الضروري في يومنا وغدنا .

فالمساواة في النظم هي إذن بالنسبة لبريطانيا والولايات المبدأ الجوهري الذي يحكم علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية ، ولكن مبدئي المساواة والتشابه اللذين صيغا لينطبقا على النظام statut لا يمتدان بصفة عامة إلى الوظائف ، ومن الواجب هنا أن يوجد شيء آخر غير المبادىء الجامدة ، خذ مثلا معالجة مسائل الكياسة diplomatie ومسائل الدفاع ، تجد أنها مسائل في حاجة أيضا إلى اداة مرنة يمكن أن تنطبق من وقت إلى آخر على أحوال العالم المتغيرة المتبدلة . ولعمرك إن هذا الموضوع لفت نظرنا ، وبقية هذا التقرير تبين كيف بذلنا الجهود في سبيل شرح هذه النظرية السياسية ، وتطبيقها أيضا على ضروراتنا المشتركة

٣ — مركز الهند الخاص

وفي الوسع أن يلاحظ المطلع أن الهند لم تذكر في الفقرات السابقة . والسبب في أننا قصرنا الفقرات السابقة على بريطانيا العظمى والولايات هو أن مركز الهند داخل الامبراطورية قد حدده قانون حكومة الهند في سنة ١٩١٩

ومع ذلك فمن اللائق أن نذكر أن القرار التاسع من أعمال متفاوض الامبراطورية الحربي : المنعقد سنة ١٩١٧ قد اعترف حقا بالمركز الهام الذي شغلته الهند في عصبة الامم البريطانية ولكن هذا لم يمنع من أن نذكر على وجه التحديد في هذا التقرير كل ما نريد بيانه إذا دعت الحال إلى الكلام عن مركز الهند ،

٤ — العلاقات بين مختلف اجزاء

الامبراطورية البريطانية

ان الاوضاع الادارية والتشريعية والقضائية الحالية لا تتفق تمام الاتفاق مع الحالة الموضحة في الفصل الثاني من هذا التقرير ، كما يعترف بذلك كل واحد ، ومع ذلك فلا مناص من أن يكون الامر على هذه الحال ، بما ان أغلب هذه الاوضاع ترجع إلى عهود بعيدة جدا عن المرحلة التي وصل اليها الرقى الدستوري الآن ، ولذلك فقد كانت مهمتنا الاولى بحث هذه الاوضاع ، ولا سيما من ناحية الاحوال التي يؤدي فيها عدم التوفيق بين المبادئ والواقع الى أضرار تلحق بمجرى العلاقات الامبراطورية أو يصبح من الجائز اعتبار عدم التوفيق هذا كمؤد إلى هذه الاضرار .

ا — لقب صاحب الجلالة

للقب صاحب الجلالة الملك أهمية خاصة ومصلحة خاصة في جميع أجزاء ولايات صاحب الجلالة ، ولقد تعدل هذا اللقب خلال الخمسين سنة الماضية مرتين ، وتعدل بطريقة تتفق مع المواقف الجديدة والرقى الدستورى الجديد

إن اللقب الحاضر الذى أعلن بموجب قانون الالقاب الملكية سنة ١٩١٠ هو :
« جورج الخامس ، بنعمة الله ، ملك المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا والولايات البريطانية فيما وراء البحار ، حامى الايمان وامبراطور الهند »

ولقد رؤى قبل انعقاد المؤتمر ان اللقب الملكى بالشكل الذى هو عليه لا يتفق وتعديل الموقف الذى نشأ عن انشاء دولة ارلندا الحرة « كولاية أى دومنيون » ، وفضلا عن هذا فقد ثبت من جهة أخرى أن مما يتفق ورغبات صاحب الجلالة أن يوصى بأن يعرض عليه تعديل هذا اللقب بعد المناقشة فى المتفاوض .

ورأينا الاجماعى هو أن تعديل اللقب تعديلا طفيفا أمر مرغوب فيه ، ولذلك فنحن نوصى بعد مصادقة صاحب الجلالة باتخاذ الاجراء التشريعى الضرورى لكى

يصبح لقب صاحب الجلالة من الآن وصاعدا كالآتى: « جورج الخامس ، بنعمة الله ، ملك بريطانيا العظمى ، وإرلندا ، والولايات البريطانية فيما وراء البحار ، وحامى الايمان ، وامبراطور الهند . » (١)

ب — مركز الحكام العموميين أو الولاة

ولقد بحثنا بعدئذ فيما اذا كان من الممكن وضع تعريف صريح للمركز الذى يشغله الحاكم العام (٢) باعتباره ممثلا لصاحب الجلالة فى الولاية . فاتضح أن هذا المركز رغم انه محدود عادة بحدود جلية فى الوقت الحاضر ، فانه ولا شك عبارة عن مرحلة جديدة بالنسبة لما كان عليه فى الزمن السالف حيث كان الحاكم العام يعين بناء على توصية وزراء جلالته فى لندرا وحدهم ، ويعمل أيضا باعتباره ممثلهم .

واذا كان الحاكم العام فى الولايات قد أصبح اليوم ممثل التاج يشغل فى الولايات جميعا ومن كل النواحى مركزاً واحدا بالنسبة لادارة الشئون العامة كذلك الذى يشغله صاحب الجلالة الملك فى بريطانيا العظمى دون أن يكون ممثلا أو معتمد حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى أو احدى الوزارات فى الحكومة المذكورة ، فان ذلك ، كما ترى ، نتيجة جوهرية لمساواة الولايات فى النظام القائم بين أعضاء جماعة الامم البريطانية .

ولقد لاح لنا أن التطبيق الذي قضى بان يكون الحاكم العام فى الولايات هو اداة التبليغ الرسمية الوحيدة بين حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى وحكوماتها فى الولايات قد أصبح تطبيقا من الجائز اعتباره كأنه لا يتفق تمام الاتفاق والمركز الدستورى للحاكم العام . ولذلك قد استقر الرأى على أن من الواجب أن يكون

---

(١) راجع فيما بعد الاعلان الملكى الصادر فى ١٣ مايوسنة ١٩٢٧ بخصوص القاب الملك .

(٢) يشغل حاكم الارض الجديدة نفس المركز الذى يشغله الحاكم العام فى إحدى الولايات « الدومنيون »

طريق التبليغ الرسمى المعترف به فى المستقبل هو التبليغ من حكومة لحكومة مباشرة .
وممثلو بريطانيا العظمى لم يلقوا أية صعوبة فى سبيل الاعتراف بان من الجائز انتقاد الاجراء الحاضر ، وقبلوا مبدئيا التعديل المقترح بالنسبة للولاية التى ترغب فيه ، وقد اتفق على تسوية التفاصيل فى أقرب وقت ممكن بعد أن ينتهى المؤتمر من أعماله؛ ولكن اللجنة قد رأت كعنصر جوهرى لكل تعديل أو رقى يدخل على وسائل التبليغ أن من اللائق أن يقدم للحاكم العام صورة من جميع الوثائق الهامة ، وأن يطلع تماما بطريقة عامة على مجرى الاعمال الوزارية والمسائل العامة كما هو الحال بالنسبة لصاحب الجلالة ملك بريطانيا

ج ـ أثر تشريع الولايات

ولقد توجهت عنايتنا أيضا الى مختلف المسائل الخاصة بالتشريع والى الأثر المترتب عليه فى الولايات ، وهى مسائل قيل انها فى حاجة الى أن تتجلى
وكانت أخص هذه المسائل هى .

(ا) ـــ الطريقة المتبعة التى تقضى بان يرسل الى لندرا فى كل عام جميع القوانين التى تقرها برلمانات الولايات ويعلن بمقتضاها وزير شئون الولايات «الدومنيون» أنه « لن يوصى جلالة الملك بمزاولة سلطانه القاضى بالاعتراض على هذه القوانين »

(ب) ـــ الموضوع الخاص بتعليق سريان تشريع الولايات الى أن يعلن قرار صاحب الجلالة ، وهو قرار يعلن بناء على توصية حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى .»

(ج) ـــ الفرق بين اختصاص برلمان وستمنستر التشريعى وبين اختصاصات برلمانات الولايات باعتبار أن القوانين التى تقرها برلمانات الولايات لا تسرى إلا داخل أراضى الولايات ذات المصلحة .

(د) ـــ أثر القوانين التى يقرها برلمان وستمنستر بخصوص الولايات — ولقد لفت نظرنا بصفة خاصة نحو القوانين التى تماثل قانون صحة القوانين الاستعمارية، إذ أشير بالعمل فى المستقبل على ضمان تناسق التشريع بين بريطانيا العظمى والولايات

عن طريق وضع قوانين متبادلة أساسها الاستشارة والاتفاق .

ولقد بحثنا هـذه المسائل على أتم وجه يسمح به الوقت المحدود الذى نتمتع بالتصرف فيه . ولـكننا وصلنا الى النتيجة القائلة بان موضوعات هذا البحث معقدة بحيث يؤدى حلها فورا الى خطر خطير إذا تعدى هذا الحل مجرد ذكر بعض مبادىء نرى أنها أساس كل مسألة « الاثر المترتب على تشريع الولايات » . ولقد رأينا بالنسبة لباقى الموضوعات ان الضرورة تقضى باستشارة خبراء قبل أن نبحث حكومة جلالة الملك فى بريطانيا وحكومات الولايات ذلك بحثا جديدا .

أما فيما يتعلق بحق الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها فى الولايات فقد كشف ممثلو دولة ارلندا الحرة عن رغبتهم فى الوقوف على التطبيق الدستورى الخاص بكندا نظرا لان المادة (٢) من (**Articles of Agreement for Treaty de 1921**) تنص : « يكون مركز دولة ارلندا الحرة تلقاء للبرلمان والحكومة الامبراطوريين هو نفس موقف ولاية كندا »

ولقد اقترحنا بالنسبة لهذه النقطة أن يلاحظ الاعتراف لحكومة كل ولاية بحق ابداء الرأى للتاج فيما له مساس بجميع المسائل المتعلقة بشئونها الخاصة رغما من النصوص الواردة فى الدساتير والنظم الخاصة التى تنص على حق تعليق سريان القوانين ، وإذن يكون مخالفا للدستور كل رأي تشير به حكومة بريطانيا العظمى على صاحب الجلالة فيما يمس مسائل خاصة بولاية إذا كان هذا الرأى مخالفا لرأى حكومة هذه الولاية .

أما الاجراء الملائم فيما يتعلق بكل مشروع قانون فى أحد الاجزاء المستقلة داخليا فى الامبراطورية ومن الجائز أن يمس مصالح الاجزاء الأخرى ذات المصلحة فهو استشارة تجرى بين وزراء صاحب الجلالة فى مختلف الاجزاء ذات المصلحة .

أما فيما يتعلق بموضوع اختصاص برلمانات أعضاء جماعة الامم البريطانية غير بريطانيا العظمى ولا سيما النقطة الخاصة بمعرفة ما إذا كان من المرغوب فيه أن يباح لهؤلاء الاعضاء بان يشرعوا تشريعا يتجاوز أثره حدود أراضى الولاية فاننا نرى أن هناك ما يدعو إلى أن نبين فى صراحة ان المتبع دستوريا هو ان من المستحيل

على برلمان وستمنستر ان يقرر اجراءات تسرى على ولاية ما دون رضائها .

ومع ذلك فاننا نرى كما قدمنا ان هناك بعض مسائل اثارتها هذه الاعتبارات كما أثارها تطبيق تلك المبادىء العامة تتطلب بحثا تفصيليا ، ولذلك فاننا نوصى بأن تقوم بريطانيا العظمى والولايات بما هو ضرورى فى سبيل تشكيل لجنة يناط بها البحث وتقديم تقرير به توصيات عن:

أولا — النصوص النظامية (Statuaires) الحالية التى تتطلب تعليق سريان تشريع الولايات إلى أن تصدر موافقة صاحب الجلالة ، أو تلك التى تبيح مزاولة حق الاعتراض على هذا التشريع .

ثانيا — ا — الموقف الحاضر فيما يتعلق باختصاص برلمانات الولايات كى يترتب على تشريعها أثار تتجاوز حدود بلادها .

(ب) انسب وسيلة عملية لترتيب أفضل الاثر على المبدأ القائل بان لكل برلمان من برلمانات الولايات الحق فى أن يخلع على تشريعه أثرا يتجاوز حدود السيادة الداخلية (Effet exterritorial) فى جميع الأحوال التى يكون من الضرورى وجود هذا الأثر حتى يكفل نفاذ النص المسنون فى سبيل السلام والنظام وحسن الادارة فى الولايات.

ثالثا — المبادىء التى اشتمل عليها قانون سريان القوانين الاستعمارية (Colonial Laws Validity act - de 1865) أو يتطلبها هذا القانون ، وكذلك الحالة التى يليق فيها نسخ أو تعديل أو تغيير بعض نصوص من هذا القانون مع تقدير العلاقات الحالية القائمة بين أعضاء عصبة الامم البريطانية كما يعرفها ويحددها هذا التقرير .

و — التشريع الخاص بالبحرية التجارية

وهناك اعتبارات تقرب من تلك التى شرحناها فيما تقدم قد حددت موقفنا تلقاء مسألة مماثلة ، رغما من أنها مسألة خاصة ، وهى تلك التى أثيرت بمناسبة التشريع الخاص بالبحرية التجارية ، ولقد تبين بهذا الصدد انه إذا كان تناسق العمل الادارى مرغوب فيه وضرورى فيما يتعلق بالتشريع المتعلق بالبحرية التجارية فى مختلف أجزاء

الامبراطورية فان من الصعب التوفيق بين دساتير أعضاء جماعة الامم البريطانية وبين تطبيق بعض نصوص أهم القوانين الخاصة بالبحرية التجارية بشكلها الحاضر وهو قانون (Marchant Shipping act de 1894) ، ولا سيما مادة ٧٣٥و٧٣٦

ولقد رأينا فى هذه الحالة أيضا انه إذا كان التفاوت خلال تطور النظام البريطانى قد بقى دائما فيما يتعلق بمسائل مختلفة خاصة بالشئون البحرية فان من الجوهرى ان نقدر النواحى العملية للموضوع ونحن نسعى فى سبيل ازالة هذا التفاوت .

على أن الصعاب التى حالت دون ادخال أى تعديل فورا على قانون البحرية التجارية (الذى تتناول بعض نصوصه تسوية موضوع تسجيل المراكب البريطانية فى العالم طرا) قد قدرت قدرها الصحيح ، ووجد من الضرورى تمحيص الموقف ؛ وأن نعمل حساب موضوعات خاصة بالمصلحة العامة كتلك المتعلقة بالشروط الواجب توافرها فى مركب حتى يجوز تسجيلها على أنها ذات جنسية بريطانية ، وعمل قناصل صاحب الجلالة لمصلحة المراكب والبحرية البريطانية ؛ وانشاء محاكم بحرية فى الموانى الاجنبيــة للفصل فى الجرائم والجنح التى ترتكب داخل المراكب البريطانية فى البلاد الاجنبية .

ولقد وصلنا فى النهاية ، اعتمادا على سابقة رؤى صلاحها فى ظروب تقدمت ، الى أن الافضل ان نحيل موضوع التشريع الخاص بالبحرية التجارية إلى مؤتمر فرعى خاص يجوز أن يجتمع فى سهولة فى نفس الوقت الذى يلتئم فيه عقد لجنة الخبراء المذكورة آنفا . ولقد رأينا ان من الانسب دعوة هذا المؤتمر الفرعى الخاص ليدلى برأيه حسب النظام العام الآتى: « ان يقوم بدراسة ، وان يقدم تقريرا عن المبادىء التى يجب فى سبيل المصلحة العامة ان يجرى عليها التطبيق والتشريع الخاصين بالبحرية التجارية فى مختلف أجزاء الامبراطورية ، مع تقدير التغييرات التى حدثت فى النظام الدستورى وفى العلاقات العامة منذ سريان القوانين الحالية »

ولقد دونا ان مندوبى الهند يرغبون على الخصوص فى أن تمنح الهند — نظرا لاهمية مصالحها التجارية — فرصة تمثيل نفسها فى المؤتمر الفرعى المزمع عقده .ولكننا رأينا ان التمثيل التام للهند على قاعدة المساواة مع بريطانيا العظمى والولايات لا يمكن أن

يكون موضوع ترحيب فحسب ، بل ان من الجائز أن يكون خلعه عليها من أكمل الوجوه القانونية نظرا للموقف الدستورى الخاص بالهند ، وهو الموقف الذى أبناه فى الفصل الثالث من هذا التقرير .

هـ — حق الاستئناف

أمام اللجنة القضائية بالمجلس الخاص

ولقد ناقشنا موضوعا آخر ، وهو موضوع أثارت مناقشته مبدأ دستوريا عاما ، يتصل بالشرائط الواجب توافرها لصحة الاستئنافات المرفوعة أمام اللجنة القضائية فى المجلس الخاص عن الاحكام الصادرة فى الولايات . ولقد أباحت هذه المناقشات التأكد من انه لا يدخل فى سياسة حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى ، ان تسوى مسائل تمس الاستئنافات القضائية إلا بطريقة تتفق ورغبات جزء الامبراطورية صاحبة المصلحة الجوهرية ، ومع ذلك فقد تقرر بصفة عامة ألا يجب الشروع فى تنقيح النظام القائم تنقيحا يمس جزءا من الامبراطورية له مصلحة جوهرية ما دام هذا التنقيح يثير مسائل لاجزاء أخرى لها مصلحة فيها ، إلا بعد استشارة هذه الاجزاء فى صدد هذا التعديل ومناقشته .

وهذا الوفاق يفصح عن كل ما هو ضرورى لبيان مهمة اللجنة ، ولكن المؤتمر الحالى لم يلح فى صدد التعديل الفورى للشرائط الضرورية لصحة الاستئنافات الصادرة من دولة ارلندا الحرة رغما من الاحتفاظ الصريح باستئناف حق المناقشة فى هذه الحالة الخاصة فى المؤتمر الامبراطورى المقبل .

٥ — العلاقات مع البلاد الاجنبية

وبعد أن انتهينا من الفحص عن المسائل المتعلقة خاصة بالعلاقات المتبادلة بين مختلف أجزاء الامبراطورية البريطانية وجدنا من الطبيعى أن نعرض للمسائل التى

تمس العلاقات مع البلاد الاجنبية . ولقد كان قرار المؤتمر الامبراطوري الذى انعقد فى سنة ١٩٢٣ وصدر بصدد من المفاوضة فى المعاهدات وامضائها وابرامها (راجع ص١٧ من التقرير) واسطة بيان أولى عن نقطة العلاقات مع الدول الاجنبية. ومع ذلك فقد وضح ان من المرغوب فيه ان نبحث تطبيق هذا القرار خلال السنوات الثلاث الخالية . وان نبحث أيضا عن الفائدة من التوسع فى تطبيق هذه المبادىء المتعلقة بالمعاهدات .

١ ـ الاجراء الخاص بالمعاهدات

لقد الفنا برياسة وزير الحقانية فى كندا « المحترم . E . Lapointe , K . C » لجنة فرعية خاصة نيط بها دراسة موضوع الاجراء المتبع تلقاء المعاهدات .

ولقد لاحظت اللجنة الفرعية التى جاء تقريرها أساسا للفقرة التالية ان قرار مؤتمر سنة ١٩٢٣ ينطوى من ناحية أغلب النقط على قواعد مفيدة لاسترشاد الحكومات ،وهذه القواعد تصبح أكثر انتاجا فى الميدان التطبيقى كلما اتسعت دائرة فهمها وتدعمت أسسها واستقر بناؤها .

ومع ذلك فان بعض وجهات الاجراء الخاص بالمعاهدات كان موضع بحث أكثر تفصيلا،لانه جاء على نور التجاريب التى اكتسبت. وقد أجرى هذا البحث لتحديد الدائرة التى يمكن الاستفادة منها إذ أكملنا قرار سنة ١٩٢٣ بسد ما فيه من نقص .

المفاوضة

لقد تقرر فى سنة ١٩٢٣ ان على من يرغب من حكومات الامبراطورية فى المفاوضة فى معاهدة ان يتحرى أثرها المحتمل فى الحكومات الاخرى ، وان يقوم بما هو ضرورى لتبليغ نياته للحكومات الاخرى التى يكون من الجائز أن يلحق بمصالحها ضرر من جراء هذه المعاهدة، ومن الواجب ان نفهم هذه القاعدة على أنها

تنطبق على جميع المفاوضات التى ترى أية حكومة أن تشرع فيها حتى تتيح الفرصة للحكومات الاخرى لكى تقول ان لها مصلحة فى هذه المعاهدة أم لا .

ومن الواجب على أية حكومة عند ماتكاشفها حكومة أخرى بنيتها فى متابعة مفاوضات أن تفصح عن موقفها فى وقت مناسب .ومادامت الحكومة التى اقترحت المفاوضات لم تتلق ردودا تتعارض واقتراحها ، وما دامت سياستها لا تتعلق بالتزامات ايجابية تلقى على عاتق حكومات اخرى ، فان فى وسعها أن تعتمد على أن المفروض فى سياستها مبدئيا أنها معقولة ، ومع ذلك فمن الواجب أن تحصل على رضاء صريح من باقى الحكومات قبل أن تتخذ أى اجراء يمكن أن يترتب عليه التزام الحكومات الاخرى بالتزامات ايجابية .

وعند ماتجعل طبيعة المعاهدة من المرغوب فى ابرامها باسم جميع حكومات الامبراطورية يكون فى وسع الحكومة صاحبة الاقتراح أن تفرض قبول ابرام المعاهدة من جانب كل حكومة اتيحت لها الفرصة التامة التى تمكنها من بيان موقفها اذا هى لم تبد رأيا يتعارض وقبول الابرام . أما اذا كان هناك حكومة تؤثر ألا تساهم فى ابرام معاهدة — الا اذا امضاها مفوض تصرح له بان يعمل باسمها — فيكون لهذه الحكومة مفاوض يناط به تحقيق هذا الغرض .

شكل المعاهدات

تبدأ بعض المعاهدات بتعداد البلاد المتعاهدة دون ذكر أسماء الدول . أما اذا كان هناك معاهدات تمت المفاوضة فيها برعاية عصبة الامم فان اتباع مانص عليه ملحق ميثاق عصبة الامم لوصف المتعاقد قد أدى الى أن يستعمل فى المقدمة الاصطلاح القائل : « الامبراطورية البريطانية » مع بيان عدد الولايات والهند اذا كانت اطرافا فى الاتفاقية ولكن دون ذكر بريطانيا العظمى وارلندا الشمالية ، والمستعمرات والحمايات ، لان هذه لادخل لها على اعتبارها من مشتملات الاصطلاح « الامبراطورية البريطانية » . ولكن هذه السنة التى تشعر بان الولايات والهند ليست على قدم المساواة مع بريطانيا العظمى فيما يتعلق بالاشتراك فى المعاهدات التى نحن بصددها

هى سنة تؤدى الى ايجاد شىء من الغموض وسوء التفاهم ، وهى غير مرضية بصفة عامة .

ولقد رؤى أن يوصى ، فى سبيل تذليل هذه الصعوبة والتغلب عليها ، بان تعقد جميع المعاهدات (خلاف الاتفاقات بين الحكومات) باسم رؤساء الدول سواء أكانت معاهدات تحت المفاوضة فيها باسم جمعية الامم أم لا ، اما اذا أمضيت المعاهدة بواسطة احدى حكومات الامبراطورية لحساب جميع حكومات الامبراطورية فانها تعقد باسم الملك رمزاً للعلاقات الخاصة التى تربط مختلف أجزاء الامبراطورية . ومن الواجب أن ترتب الوحدات البريطانية التى تمضى المعاهدة لحسابها على حسب النظام الآتي . بريطانيا العظمى وارلندا الشمالية وجميع اجزاء الامبراطورية البريطانية الذين ليسوا أعضاء منفصلين عن عصبة الامم وهم كندا واستراليا وزيلندا الجديدة وافريقيا الجنوبية ودولة ارلندا الحرة والهند . وقد الحق بتقرير اللجنة صورة من شكل المعاهدة التى أوصت بان تكون عليها المعاهدات .

أما فيما يتعلق بمعاهدة لا تتناول غير جزء واحد من الامبراطورية فانها تعقد بواسطة الملك لحساب هذا الجزء

وبما أن المعاهدة قد عقدت باسم الملك كرمز للعلاقة الخاصة القائمة بين مختلف أجزاء الامبراطورية فيكون من التافه النص فيها على أن نصوصها لا تسوى حقوق والتزامات البلاد التى امضيت هذه المعاهدة لحسابها باسم الملك ، ومن اللائق أن نذكر بهذه المناسبة أن الموضوع قد ناقشه مؤتمر المهربات الحربية سنة ١٩٢٥ وان اللجنة القضائية بهذا المؤتمر قد أعلنت أن المبدأ الذى عبرت عنه الجملة السابقة هو من القواعد التى تحكم جميع الاتفاقات الدولية .

ومن الجائز أن تجنح حكومات مختلف اجزاء الامبراطورية نحو تطبيق بعض نصوص من اتفاقات دولية على علاقاتها كأجزاء ادارية ، ولذلك كان من اللائق فى هذه الحالة إن تتبين هذه الحكومات الحد الذى تقف عنده تطبيق هذه النصوص والشروط الخاصة بهذا التطبيق . فمن اللائق اذن عند تطبيق اتفاقات دولية على

مختلف أجزاء الامبراطورية ألا يأخذ ذلك شكل معاهدة تعقد فيما بين رؤساء الدول .

التفويضات pleins pouvois

ومن الواجب أن يكون بيد جميع مفاوضى مختلف الوحدات البريطانية تفويضات يمنحها الملك لهم فى كل حالة بناء على توصية الحكومة ذات الشأن ، على أن يبين كل تفويض جزء الامبراطورية الذى سيمضون نيابة عنه بشرط أن يكون التفويض خاصا بهذا الجزء دون سواه .

واذا لم تكن المعاهدة ملزمة لبعض أجزاء امبراطورية بالتزامات ايجابية ، ولكنها تمس مركز الرعايا التابعين لهذه الاجزاء فمن اللائق أن توصى حكومات هذه الاجزاء بان يمنح المفوض الذى يعمل لحساب الحكومات ذات الشأن الجوهرى تفويضا للعمل باسمها ولحسابها . ومن الجائز فى أحوال أخرى أن ينص على أن تنضم فيما بعد الى المعاهدة أجزاء أخرى من الامبراطورية .

الامضاء

من الواجب بيان مختلف أجزاء الامبراطورية بنفس الطريقة المستعملة فى قائمة أسماء المفاوضين بمقدمة المعاهدة متى ذكرت أسماء البلاد فى معاهدة الى جانب الامضاءات ومن الواجب أن تكون توقيعات مفاوضى مختلف أجزاء الامبراطورية حسب الترتيب المقترح فيما تقدم .

سريان المعاهدات المتعددة الاطراف

جرت العادة أن تشتمل هذه المعاهدة على نص خاص بالابرام وآخر يبين على التحديد أن المعاهدة تسرى بعد ايداع عدد من قرارات الابرام . ولقد أثير أحيانا فيما يتعلق بالمعاهدات المعقودة برعاية عصبة الامم موضوع ما اذا كان من اللائق احتساب قرارات الابرام المودعة باسم مختلف أجزاء الامبراطورية الاعضاء على حدة

فى عصبة الامم كقرارات ابرام قائمة بذاتها ومن الجائز أن يتم بها العدد القانونى لقرارات الابرام حتى يكون ابرام المعاهدة تاما ، ولقد رأينا فى سبيل اجتناب كل صعوبة فى المستقبل أن نوصى بانه اذا أصبح من الضرورى إيراد مثل هذا النص فى معاهدة فيكون فى صورة نص يقرر سريان المعاهدة بعد أن يبرمها عدد معين من الدول المعتبرة أعضاء بذاتهم فى العصبة . ونرى أن من اللائق أن ننتهز فرصة ملائمة لنبين لاعضاء العصبة الآخرين التعديلات التى أدخلت على شكل المعاهدات وأسباب هذه الرغبة . ونوصى أيضا بان تعطى حكومات الامبراطورية لممثليها فى المتفاوضات الدولية تعليمات تفرض عليهم أن يبذلوا الجهد فى المستقبل ، بقدر الامكان ، ليحصلوا على تحقيق التوصيات التى اشتملت عليها الفقرات السابقة

ب — التمثيل فى المتفاوضات الدولية

ولقد فحصنا من جهة أخرى موضوع تمثيل مختلف أجزاء الامبراطورية فى المتفاوضات الدولية على نور قرار المتفاوض الامبراطورى المنعقد فى سنة ١٩٢٣ ، فوصلنا الى النتائج الآتية .

١ — ان لا وجود لاية صعوبة فيما يتعلق بالتمثيل فى المتفاوضات التى تعقدها عصبة الامم ، فاذا اشتركوا فيها كان كل منهم ممثلا فيها بوفد خاص . ويكون التعاون هنا تطبيقا للبند ج ١ — ١ (ص ١٧ من التقرير الاصلى) من قرار المتفاوض الامبراطورى المنعقد فى سنة ١٩٢٣

٢ — واما فيما يتعلق بالمتفاوضات الدولية التى تعقدها حكومات أجنبية فلا محل لاقتراح أية قاعدة لتطبيقها تطبيقا عالميا ، نظرا لان طبيعة التمثيل تتعلق الى حد ما بشكل الدعوة التى تديمها الحكومة التى تعقد هذه المتفاوضات

ا — فاذا كانت المتفاوضات ذات طبيعة فنية فقد جرت العادة ، كما أن من المرغوب فيه دائما، أن يمثل كل جزء من اجزاء الامبراطورية (متى رغب فى الاشتراك) وفد قائم بذاته ، ومن اللائق فى حالة الضرورة بذل الجهد للحصول على دعوات تبيح هذا التمثيل .

ب — وأما فى المتفاوضات ذات الصبغة السياسية فلامناص من تقدير الظروف الخاصة فى كل حالة بذاتها .

فلكل جزء من أجزاء الامبراطورية أن يقرر أمراً من اثنين ، فاما أن يكون لمصالحه الخاصة شأن كاف ، ولاسيما اذا أدى المتفاوض الى زيادة الالتزامات الايجابية التى تفرضها عليه معاهدة تترتب على المتفاوض وعندئذ يكون له أن يمثل نفسه بوفد على انفراد ، وأما ان يعتمد فى المفاوضات على جزء الامبراطورية أو أجزاء الامبراطورية ذات الشأن المباشر بشرط أن يقبل النتيجة .

وعند ما ترغب حكومة فى الاشتراك فى عقد معاهدة تصبح الطريقة التى يكفل بها هذا التمثيل من النقط التى يجب أن تتحدد بالاتفاق مع حكومات الامبراطورية الأخرى، كما يصبح من الواجب تقدير قيمة الدعوة الى حضور المتفاوض ، أما إذا تعددت أجزاء الامبراطورية الراغبة فى التمثيل ففى الوسع اتباع طريقة من ثلاث .

١ — فاما ان يكون التمثيل بواسطة مفاوض مشترك من اللائق أن يخول تفويضات بناء على توصية كل من أجزاء الامبراطورية التى تشترك فى المتفاوض

٢ — واما بواسطة وفد واحد عن الامبراطورية البريطانيه ، على أن يتألف من ممثلين يمثلون على انفراد مختلف أجزاء الامبراطورية الذين اشتركوا فى المتفاوض ، وهذا هو شكل التمثيل الذى تم بالنسبة لمتفاوض واشنطون المنعقد سنة ١٩٢١ للنظر فى نزع السلاح .

٣ — واما بطريقة الوفود المتعددة التى يمثل الواحد منها كل جزء من أجزاء الامبراطورية فى المتفاوض . فاذا اسفرت الاستشارة عن اختيار صورة هذا التمثيل كان هناك مايدعو الى السعي فى جعل شكل الدعوة التى تذيعها الحكومة التى تعقد المتفاوض مؤديا الى التمثيل على هذا الوجه .

وقد يحصل أن تؤدى بعض المعاهدات الغير الفنية بسبب طبيعتها ذاتها الى ان تعقد فى صورة تجعلها اجبارية بالنسبة لجميع اجزاء الامبراطورية ، ولذلك يكون من الواجب ان ترضى بابرامها جميع الحكومات ، ولهذا كان لكل حكومة من هذه الحكومات ان تبين إلى أى حد يسهل اشتراكها فى عقد المعاهدة وحصول

رضائها بالابرام ، ولا سيما إذا كان تمثيلها بطريقة مفاوض مشترك . أما فيما يتعلق بتعرفة ما إذا كانت طبيعة المعاهدة مما يدعو إلى أن يكون إبرامها برضاء جميع أجزاء الامبراطورية فان هذا الموضوع من الشئون الخاصة بمختلف الحكومات وعليهم أن يحلوه بالاتفاق المشترك .

ج — التوجيه العام للسياسة الخارجية

ولقد بحثنا بعد ذلك احتمال تطبيق المبادئ الاساسية فى قرار متفاوض سنة ١٩٢٣ على المسائل الخاصة بتوجيه السياسة الخارجية بوجه عام ، فأدى البحث الى الاعتراف بصراحة أن الواجب يقضى بأن يكون أكبر شطر من المسئولية المترتبة على هذه الشئون وتلك الخاصة بالدفاع القومى واقعة على عاتق حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى . ومع ذلك فان جميع (الولايات) الدومنيون تقريباً ولاسيما تلك التى تجاورها بلاد أجنبية قد التزمت الى حد ما ، وبعضها إلى حد كبير ، بتوجيه السياسة الخارجية. وهناك مثل خاص لهذا الموقف يدلك على قيمة هذا التوجيه وهو العمل المتزايد فى هذا السبيل الذى أدت اليه علاقات ما بين كندا والولايات المتحدة ، وحتم تعيين وزير مفوض نيط به تمثيل الولاية فى « واشنطون » . ولقد رأينا أن الاعتبار الأولى الذى يجب أن يقوم عليه أساس كل مناقشة فى هذا الموضوع هو أن ليس فى وسع بريطانيا العظمى ولا الولايات جميعا أن يلتزموا بقبول التزامات إيجابية إلا إذا كان ذلك بناء على الرضاء الصريح الصادر من حكوماتهم . ولقد استلهمت اللجنة هذا الاعتبار الأولى فأجمعت على أن ترى المبدأ العام الذى ذكر بصدد المفاوضة فى المعاهدات (فقرة ـ ٥ ـ حرف ا ص ٢٦ من النص الانجليزى للتقرير) . وطبق فيما تقدم الى حد كبير يمكن أن تطبقه الحكومات ذات المصلحة فى المستقبل بنجاح وفائدة كوسيلة مرشدة فى ميدان المفاوضات الخاصة بالعلاقات الخارجية التى تدخل فى حدود اختصاص كل حكومة .

تسليم براءة القناصل الاجانب فى الولايات

Délivrance de l ' exequatur aux consuls étragers

ولقد طرح على بساط البحث موضوع تسليم براءة القناصل المعينين فى الدومنيون (الولايات) . ولقد كان المتبع حتى الآن بوجه عام تلقاء تسليم جميع براءات القناصل فى أى جزء من أجزاء الامبراطورية البريطانيـة أن تخطر الحكومة الاجنبية ذات الشأن بالطريق الدبلوماسى حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى بالتعيين وتتخذ الاجراءات لاصـدار البراءة دون أى مراسم اذا اتضح أن الشخص المرغوب فى تعيينه هو حقيقة من السلك القنصلى . أما إذا لم يكن القنصل من هـذا السلك فان المتبع منذ أمد بعيد هو استشارة حكومة الولاية قبل صدور البراءة .

ولقد أخبرنا وزير الخارجية أن حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى قد قبلت الفكرة القاضية بان يكون من الواجب فى المستقبل أن يعرض على حكومة الولاية المختصة كل طلب من حكومة أجنبية يراد به اعتماد أى شخص يشـغل وظيفة قنصل فى ولاية كى توافق عليه وإذا وافقت هذه الحكومة على تسليم البراءة كان من الواجب توجيه هذه البراءة إلى الحكومة المذكورة حتى يمضيها أحد وزراء الولاية .

هـ - وسائل الاتصال بين حكومات الولايات والحكومات الاجنبية

ولقد سجلنا رقيا له شأن خاص، وهو رقى طرأ منذ اجتماع المتفاوض الامبراطورى الاخير . ونعنى به تعيين وزير مفوض يمثل فى واشنطون مصالح دولة ارلندا الحرة . وهو تعيين يكاد يعقبه الآن تمثيل كندا دبلوماسيا . ولقد رأينا أن فى الوسع أن ننتظر أخصب النتائج من التعاون الذى تم وأعد لأن ينمو أكثر من ذلك فيما بين

ممثلى صاحب الجلالة فى الولايات المتحدة ، ولقد تم الاتفاق على أن من المرغوب فيه فى غير الاحوال التى تعتمد فيها وزراء مفوضين للولايات لدى رؤساء الحكومات الاجنبية ان نستمر على أن نستخدم فيما بيننا وبين الحكومات الاجنبية الوسائل الدبلوماسية الحالية فى سبيل حل المسائل المتعلقة بالمصالح العامة والسياسية .

٦ - نظرية الاتصال والاستشارة

ومن الطبيعى أن أدوار انعقاد المتفاوض الامبراطورى التى فى وسع رؤساء الوزارات فى بريطانيا العظمى والولايات أن يشتركوا فيها لن تكون بين آن وآخر . ولذلك كان لنظرية الاتصال والاستشارة شأن عظيم خلال فترة عدم انعقاد هذا المتفاوض ، ولقد نظرنا إلى الموقف الحالى من هذه الناحية ، صارفين عنايتنا على الخصوص إلى المزية التى يمكن أن تتحقق من وراء التسويات التى تعقد فى سبيل اتصال خاص أقوى عروة وأمتن احكاما وتوثقا بين بريطانيا العظمى والولايات وبين كل ولاية وأخرى . وهذا الاتصال وحده هو الذى يدلى الينا بفكرة عن المجرى الذى تجرى فيه الاتصالات الرسمية . ويلوح أن من الضرورى بصفة خاصة أن يتحقق فى هذا الصدد رقى خاص ببعض مسائل لها أهمية عظمى فى الشئون الخارجية ، حيث من الجوهرى فى أغلب الاحيان ان تتخذ قرارات مستعجلة وضرورية لانجاز الاعمال . وهناك وجه خاص من وجوه هذه المسألة قد فحصناه وهو المتعلق بالاستشارة وله إتصال بتمثيل بريطانيا العظمى فى الولايات جميعا ، بحاكم عام لا يكون بعد الآن ممثل حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى بحكم مركزه الدستورى الذى شرح فى الفصل الرابع حرف (ب) ص ٢٢ من نص هذا التقرير . وإذن فلا يوجد فى كل عاصمة من عواصم الولايات شخص له صفة تمكنه من تمثيل وجهات نظر حكومة صاحب الجلالة البريطانية تمثيلا رسميا صحيحا . ولقد أوجزنا عن نتائج بحثنا بالقرار الآتى الذى نعرضه على المتفاوض لبحثه ، وهو :

« اعتقدت الحكومات الممثلة فى هذا المتفاوض الامبراطورى بالمزية التى تترتب على انماء نظام الاتصال الشخصى سواء فى لندرا أم فى الولايات كى يمكن استكمال

النظام الحاضر الخاص بتبادل التبليغ واستطلاع مختلف الاخبار عن الشئون التى تتطلب التمحيص الاجماعى . أما الطريقة اللائق انتهاجها فى تطبيق نظام جديد فهى موضوع من الموضوعات التى تناقش وتسوى بين حكومات صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى وفى الولايات مع تقدير الظروف المتعلقة بكل جزء من أجزاء الامبراطورية تقديرا صحيحا . مع العلم بأن من المتفق عليه أن التسويات الجديدة مهما كانت هى تسويات من الواجب ان تضاف الى نظام التبليغ المباشر بين حكومة وحكومة وإلى التسويات الخاصة التى سرت منذ سنة ١٩١٨ بصدد ما يتعلق بالتبليغات بين رؤساء الوزارات دون أن تحل هذه التسويات الجديدة محل ما تضاف اليه من قواعد سابقة »

— ٥ —

القاب الملك والبرلمان

— ١ —

Royal and Parliamentry Titles Act 1927

17 Geo V , ɔh . 4 (12 Avril 1927

المادة (١) من المشروع : لحضرة صاحب الجلالة أن يدخل ما يراه لائقا من تعديل على ألقاب (**Style and Titles**) التاج الحالية متى أصدر اعلانا ملكيا ممهورا بالخاتم الاعظم للمملكة خلال الستة الاشهر التى تلى إقرار البرلمان مشروع قانون بذلك التعديل .

المادة الثانية

(١) يسمى البرلمان ويلقب من الآن فصاعدا : برلمان المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا الشمالية : وإذن يعتبر البرلمان الحالى كأنه البرلمان الرابع والثلاثين للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإرلندا الشمالية عوضا عن البرلمان الرابع والثلاثين للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وارلندا

— ٢ —

الاعلان الملكى الرقيم ١٣ مايو سنة ١٩٢٧

جورج الملك الامبراطور .

حيث ان قانون الالقاب الملكية والبرلمانية الصادر فى سنة ١٩٢٧ قد نص على أن من المشروع لنا ان ندخل ما نراه لائقا من تعديل على الالقاب الحالية للتاج والبرلمان باعلان ملكى يصدر منا ممهورا بالخاتم الاعظم للمملكة خلال الستة الاشهر التى تلى اقرار البرلمان هذا القانون

وبما ان القابنا الحالية هى باللاتينية :

Georgius V, Dei gratia Britanniarum et terrarum transmarinarum Quae in ditione sunt Britanniae Rex , Fidei Defensor , Indiae Imperator »

وبالفرنسية

George V , Par la grâce de Dieu Roi du Royaume - Uni de Grande Bretagne et d ' Irlande et des possessions britanniques; au-delà ' des mers , Dèfenseur de la Foi , Empereur de l ' Inde»

وحيث انه قد وصلت الينا توصية من ممثلى حكوماتنا مجتمعين فى هيئة متفاوض تقضى بتعديل القابنا بالطريقة المبينة فيما بعد :

فقد رأينا بالاشتراك مع مجلسنا الخاص وبه ان من اللائق ان نأمر ونعلن أن تكون القابنا فى جميع الاحوال اللائقة والظروف وفى الوثائق التى تستخدم فيها هذه الالقاب وفاق التعديل الآتى الذى ادخل على القاب التاج الآن وهو : أن يستعاض عن الكلمة اللاتينية **Britanniarum** بالكلمات **Magnae Britanniae , Britanniae , Hiberniae**

ويستعاض عن الكلمات الفرنسية **Royaume - Umide Grande Bretagne et d ' Irlande**

بالكلمات **« Grande - B retagne, Irlande et . . . »**

متفاوض سنة ١٩٢٩

فى اثر تشريع المستعمرات

والتشريع الخاص بالبحرية التجارية

الجزء الثالث من التقرير

حق الاعتراض والتحفظ

Veto et Reserve

١

حق الاعتراض

الموقف الحاضر

١٨ ـ إن سلطة حق الاعتراض (Disallowance) تعنى حق التاج الذى كان يزاوله حتى الآن (متى لاحت فرصة مزاولته) بناء على رأى وزراء المملكة المتحدة، فى سبيل الغاء قانون تسنه احدى الولايات (الدومنيون) او تشريعية إستعمارية .

١٩ — ان حقوق التاج ، أو السلطات الاساسية لصاحب الجلالة الملك، تلك التى تخوله حق الاعتراض على القوانين التى يسنها برلمان احدى الولايات هى حقوق أو سلطات لم يزاولها الملك منذ سنوات عديدة ، على فرض قيامها حتى الآن ، ومن

المرغوب فيه الآن أن تصبح الحال فيما له مساس بحق الاعتراض قائمة على قاعدة واضحة .

٢٠ ومهما كان الاصل التاريخى لسلطة الاعتراض على القوانين فان هذه السلطة لم تستغش الصبغة الشرعية فى أغلب دساتير الولايات ، ولذلك فان سلطة الاعتراض على القوانين التى تصدرها برلمانات الولايات لاوجودلها ولاقواعدتجرى على مقتضاها إلا إذا نصت عليها دساتير هذه الولايات

٢١ — تنص الفقرة ٥٨ من دستور زيلندا الجديدة الصادر سنة١٨٥٢ والفقرة ٥٦ من دستور أمريكا الشمالية البريطانية الصادر سنة ١٨٦٧ على حق الملك وهو برأس مجلس الوزراء فى الاعتراض على أى قانون يصدره برلمان أى هاتين الولايتين خلال سنتين ابتداء من وصول القانون الذى يبلغه الحاكم العام . ولقد قدرت مدة الاعتراض فى الفقرة ٥٩ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ والفقرة ٦٥ من دستور ازدواج جنوب افريقيا الصادر سنة ١٩٠٢ بعام واحد من يوم موافقة الحاكم العام على القانون . أما دستور دولة ارلندا الحرةفلايشمل أى نص خاص بحق الاعتراض عل القوانين

٢٢ — ومن الطبيعى أن نميز بين وجود هذا الحق ومزاولته . فكنت ترى خلال العهد الاول من قيام الحكومة المسئولة بانجلترا حكومة المملكةالمتحدةتزاول حق الاعتراض على القوانين فى أغلب الاحيان عند مايلوح لها أن التشريعات المراد الاعتراض عليها ليست مناسبة . ولكن هذا التطبيق لم يدم طويلا . فقد اعترفوا بان شرائط الحكومات المستقلة ذاتيا تدعو الى الكف عن مزاولة هذا الحق الا فى الاحوال التى يصبح من الجائز فيها أن تمس هذه التوصيات مصالح الامبراطورية مساسا خطيرا . اما اذا كانت القوانين داخلية محض فلا داعى الى مزاولة هذا الحق مطلقا . وفى الواقع إننا لم نر حق الاعتراض على القوانين قد طبق على تشريعات كندا منذ سنة ١٨٧٣ ، أو على تشريعات زيلندا الجديدة منذ سنة ١٨٦٧ ، كما أنه لم يطبق مطلقا على تشريعات برلمان عصبة استراليا وبرلمان افريقيا الجنوبية .

توصيات

٢٣ — ويسلم المتفاوض بان الموقف الدستورى الحاضر ينحصر فى عدم جواز تطبيق الاعتراض على القوانين التى تصدرها برلمانات الولايات،واذن فالولايات التى لها أن تنقح دستورها فى وسعها أن تنسخ حق الاعتراض على القوانين من نصوص هذه الدساتير اذا رغبت فى ذلك ، مادامت تتبع الاجراءات المنصوص عليها فى الدستور لاعادة النظر فيه . وأما الولاية التى لاحق لها فى ذلك فتتبع العرف الدستورى القاضى بان تطلب الولاية صاحبة المصلحة من حكومة الامبراطورية المتحدة سؤال البرلمان البريطانى وضع التشريع الضرورى لذلك .

— ٢ —

حق التحفظ

Droit de réserve .

٢٦ — ان معنى حق التحفظ Reservation هو رفض حاكم عام أو حاكم الموافقة على قانون أقره برلمان مختص اقراراً صحيحاً حتى يعرب صاحب الجلالة عن ارادته تلقاء هذا القانون . ويمكن ان نسميه حق تعليق سريان القوانين التى أقرتها برلمانات الولايات

٢٧ — ان النصوص الخاصة بتعليق سريان القوانين التى أصدرتها برلمانات الولايات تنقسم كما يأتى :

(١) النصوص التى خولت الحاكم العام سلطة لاحد لها بالنسبة لتعليق سريان القوانين .

(٢) النصوص التى تكره الحاكم العام بنوع خاص على عدم الموافقة على القوانين المتعلقة بشئون معينة

٢٨ — وتجد سلطة تعليق سريان القوانين المطلقة فى الفقرتين ٥٦و٥٩من دستور زيلندا الجديدةالصادر سنة ١٨٥٢ والفقرتين ٥٥ و ٥٧ من دستور امريكا الشمالية البريطانية الصادر سنة ١٨٦٧ وفى الفقرتين ٥٨ و٦٠ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ والفقرتين ٦٤و٦٦من دستور ازدواج افريقيا الجنوبية الصادر سنة ١٩٠٩ والمادة ٤١ من دستور دولة ارلندا الحرة .

٢٩ — اما النصوص التى تتطلب تعليق سريان القوانين الخاصة بموضوعات معينة حتى تصدر ارادة صاحب الجلالة البريطانية فتجدها فى دساتير استرالياوزيلندا الجديدة وافريقيا الجنوبية . فالفقرة ٦٥ من دستور زيلندا الجديدةالصادر سنة ١٨٥٢ تخول الجمعية العمومية لزيلندا الجديدة سلطة تعديل المبالغ التى نص عليها ملحق هذا الدستور كمرتبات للحاكم العام والقضاء وقيام الحكومة المركزية ، وما كان ضروريا لاجراء الشئون الاهلية . ولكن من الواجب تعليق سريان أى قانون خاص بمرتب الحاكم العام أوبانجاز الشئون الاهلية حتى تصدر ارادة الملك . — والفقرة ٧٤ من دستور عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ تخول برلمان الاتحاد حق سن قوانين تحدد الموضوعات التى يجوز فيها طلب تصريح خاص باستئناف الاحكام الصادرة من المحكمة العليا باستراليا أمام مجلس الوزراء منعقدا برياسة جلالة الملك ، ولكنها تبيح فى الوقت نفسه للحاكم العام حق تعليق سريان القوانين المقترحة بصدد من هذا التحديد الى أن يستطلع رأى صاحب الجلالة . اما دستور ازدواج جنوب افريقيا الصادر سنة ١٩٠٩ فيشتمل على ثلاث فقرات خاصة بتعليق سريان القوانين المتعلقة بموضوعات معينة . فالفقرة ١٠٦ تنص على ما يحاكى نصوص الفقرة ٧٤ من دستور عصبة استراليا ، وأما الفقرة ٦٦ فتنص على وجوب تعليق القوانين التى تنسخ أو تعدل هذه الفقرة أو أى نص من نصوص الفصل الرابع من القانون الصادر بعنوان « مجلس الجمعية » House of Assembly والقوانين التى تلغى مجالس المديريات أو تضيق السلطات المخولة لها ضمن الفقرة ٨٥ . وأما الفقرة ٢٥ من ملحق القانون الذى يحدد المواعيد والشروط التى يجب توافرها حتى يستطيع الحاكم العام بمجلسه أن يطمئن حكومة المقاطعة الاهلية فانها فقرة تنص على وجوب تعليق جميع القوانين

التى ترمى إلى تعديل نصوص هذا الملحق متى أبلغت هذه القوانين إلى حكومة الازدواج بناء على الفقرة ١٥١ ـ أما فى دستورى كندا وارلندا الحرة فلا أثر لحق تعليق القوانين

٣٠ ـ ويوجد فى Colonial Courts of Admiralty act 1890 قانون المحاكم الاستعمارية بوزارة البحرية الصادر سنة ١٨٩٠ و Merchant Shippingact 1894 وقانون البحرية التجارية الصادر سنة ١٨٩٤ نصوص خاصة بحق تعليق القوانين اجباريا

٣١ ـ ان سلطة تعليق سريان القوانين ترجع أصلا الى التعليمات التى أصدرها التاج للحاكم العام لمستعمرة فيما له مساس بسلطة الموافقة على القوانين التى أقرتها الهيئة التشريعية الاستعمارية . ولقد نص على هذه السلطة فى شكل ما ضمن نصوص دساتير جميع المستعمرات المستقلة التابعة للتاج ومن الجائز اعتبارها كسلطة قائمة على نص دستورى ، وليست سلطة مستمدة من حقوق التاج . واذا تطلبت مزاولتها تدخل حكومة المملكة المتحدة فى أحوال ثلاث : فتجدها ضمن التعليمات الصادرة للحكام كى تحدد أنواع القوانين الواجب تعليق سريانها . ثم فى الحالة التى تتقدم فيها الوزارة للتاج طالبة الموافقة على القوانين المعلق سريانها أو رفض اقرارها وتتقدم فى الاوضاع المتبعة لتبليغ إرادة الملك بالنسبة لقانون معلق سريانه .

ان موضع حق تعليق القوانين تجده بطبيعة الحال فى النظام الاستعمارى القديم الذى استمد منه التاج حق مراقبة التشريع والادارة لاية مستعمرة بواسطة وزراء فى المملكة المتحدة . ولكن مراقبة التشريع فى مراحل الحكم الذاتى القديم لم تختف فوراً . ولذلك فان مزاولتها استمرت فى محيط جعل يضيق على التوالى بسبب نماء المبادىء وتطبيق نظرية المسئولية الحكومية . أما فيما يتعلق بالولايات «الدومنيون» فقد استقر الرأى تدريجيا على أن تحقيق الاغراض المترتبة على حق تعليق القوانين يجب أن يتم بطرائق خارجة عن العرف الذى اتبعته حكومة المملكة المتحدة فالموقف الدستورى الحالى يترتب على قيام المبادىء التى انطوى عليها تقرير المتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ ، وإذن وجب تطبيق هذه المبادىء على سلطة تعليق القوانين ومزاولة هذه السلطة داخل نطاق الاحوال القائمة الآن .

توصيات

حق التعليق المطلق

Réserve discrétionnaire

٣٢ – يترتب على المبادىء المنصوص عليها فى تقرير المتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ ما يأتى :

أولا — ان سلطة تعليق القوانين المطلقة تطبق ويجوز فقط أن تطبق متى كانت متلائمة والعرف الدستورى الذى تجرى سلطات الحاكم العام وفاقه فى المستعمرة المستقلة .

ثانيا — ان الواجب يقضى على حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة ألا تشير على صاحب الجلالة الملك بان يصدر تعليمات إلى الحاكم العام قصدا إلى تعليق القوانين المعروضة عليه كى يصدق عليها .

ثالثا — أما فيما يتعلق بابلاغ ارادة الملك فيما يختص بقانون علق سريانه فان مما يتناقض والعرف الدستورى أن تشير حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة على صاحب الجلالة الملك مشورة تتناقض وآراء حكومة الولاية ذات المصلحة .

التعليق الاجبارى لسريان القانون

Réserve obligatoire

المبدأ المتبع فى تبليغ الارادة الملكية

٣٣ — فى الحالة التى يوجد فيها نص خاص يحتم تعليق سريان القوانين المتعلقة بموضوعات معينة يكون الموقف متأثراً لزاما بوجه عام بالرأى الفقهى القائل إن حكومة كل ولاية لها الحق فى أن تشير على التاج فى جميع المسائل الخاصة بشئونها

الذاتية . وإذن فكل مشورة بصدد شأن من الشئون الظاهر انها خاصة باحدى الولايات تتوجه بها حكومة جلالة الملك فى المملكة المتحدة إلى جلالة الملك على نقيض رأى حكومة الولاية صاحبة الشأن تكون مشورة متناقضة والدستور .

٣٤ — وينطبق هذا المبدأ على الأحوال التى يتحتم فيها تنفيذ سلطة تعليق سريان القوانين الخاصة بتنقيح دستور .

الغاء حق تعليق سريان القوانين

المطلق والاجبارى

٣٥ — وأما فيما يتعلق ببقاء سلطة تعليق سريان القوانين فان لبعض الولايات سلطة تستمدها عن طريق تنقيح دستورها وتخولها الغاء سلطة تعليق سريان القوانين ونسخ كل نص يحتم تطبيق هذا الحق فى موضوعات معينة . وإذن يكون من السهل على هذه الولايات ان تتبع نصوص الدستور إذا رغبت فى تطبيقها .

٣٦ — أما فيما يتعلق بالولايات التى تكون بحاجة إلى معاونة برلمان المملكة المتحدة لتنقيح نصوص دستورها الخاصة بسلطة تعليق القوانين فرأينا أن من المتفق والعرف الدستورى أن تطلب حكومة المملكة المتحدة حتما من برلمانها وضع القانون الذى ترغب فيه الولاية متى طلبته .

الجزء الرابع
من التقرير
الأثر الخارجى لتشريع الولايات

الجزء الخامس
من التقرير

Colonial laws Valdity act
قانون صحة القوانين الاستعمارية

الموقف الحاضر

٤٦ — كان المقرر منذ القدم فى تاريخ الرقى الاستعمارى اتباع النظرية القائلة ان من قواعد القانون العام (Common Law) ان القانون الذى يسنه برلمان استعمارى باطل إذا كان متعارضا وقانون انجلترا . ومن المحتمل ان هذه القاعدة قد تأسست على الاعتقاد ببعض المبادىء الاساسية للقانون الانجليزى القاضية بعجز أى قانون استعمارى عن انتهاك حرمة أى قانون انجليزى ، ولكن مدى هذه المبادىء لم يتحدد باية حال بطريقة جلية .

٤٧ — ولقد أصدرت محكمة استراليا الجنوبية العليا فى منتصف القرن التاسع عشر سلسلة من القرارات طبقت بها هذه القاعدة بطريقة نقضت بها كثيرا من القوانين التى سنتها تشريعية هذه المستعمرة . فتقرر عندئذ انه إذا صح تفسير القانون على هذا الوجه فان الحكومة المسئولة التى قامت وقتئذ عن طريق تحرير المستعمرات الاسترالية من رقابة سياسية خارجية تكون إلى حد بعيد ضربا من

ضروب الوهم ، ما دامت السلطات التشريعية بهذه المستعمرات قد تقيدت قانونا بعد أن لاحت أوسع مما قد فرض فيها .

ان الحالة الحدية التى ترتبت على هذا الموقف فى استراليا الجنوبية اضطرت الى عرض الموضوع كله على (Law Officers de la couronne en Angleterre) «حماة القانون لدى التاج فى انجلترا» . فما كان من هؤلاء إلا انهم — وان لم يؤيدوا التطبيق الواسع لنظرية عدم الجمع التى سلمت بها محكمة استراليا الجنوبيه العليا — قد رأوا ان نظرية عدم الجمع نظرية غامضة جدا وعامة جدا بحيث يؤدى تطبيقها إلى تردد لا حصر له ، ولذلك فانهم نصحوا بسن قانون ليعين فى نصوص جلية محيط هذه النظرية . ومن أجل هذا سن قانون (Colonial Laws Validity Act 1865)

٤٨ — ان هذا القانون يخول التشريعيات الاستعمارية فى جلاء سلطة سن قوانين قد تكون متعارضة مع القانون الانجليزى العام ، ولكنه يصرح فى الوقت نفسه بأن قانونا استعماريا متعارضا ونصوص قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة ويسرى على المستعمرة سواء بمقتضى نصوصه الصريحة أو بمعناه الضرورى يكون باطلا داخل نطاق هذا التعارض . وهكذا قضى هذا القانون على الشكوك التى حامت حول صحة القوانين التى أقرها حاكم مستعمرة بطريقة مغايرة ونصوص التعليمات الصادرة اليه .

٤٩ — ومن المؤكد ان هذا القانون قد وسع عند صدوره سلطة المجالس التشريعية الاستعمارية التى كانت تتمتع بها وقتئذ . ولقد اعترف بذلك دائما . ولكن مما لا شك فيه أيضا ان قيودا معينة ذات نتائج واسعة فيما يتعلق بالمزاولة الفعلية لهذه السلطات قد استبقيت وأصبحت ذات قيمة دستورية .

ان قيود السلطة التشريعية المنصوص عليها فى الميادين الواسعة للتشريع الحالى الجارى وفاق دساتير نافذة فى المستعمرات لهى قيود قد أحدثت ولا تزال تحدث عيوبا تطبيقية بالحيلولة دون وضع التشريعات الملائمة للحاجات الخاصة بهذه المستعمرات ولكن قيود الازمان السالفة قد ترتبت عليها نتيجة مفيدة اذ ضمنت وحدة التشريع والتعاون فى مواد هامة مختلفة . غير ان المستخلص من تقرير المؤتمر الامبراطورى

المنعقد سنة ١٩٢٦ هو ان هذه الطريقة المرجوة فى سبيل ضمان وحده التشريع على أساس تسلط برلمان المملكة المتحدة لا تتسق والنظريات الدستورية الخاصة بالولايات . ولذلك كان من الواجب أن تكون المرحلة المستقبلة مؤدية إلى جعل الموقف القانونى متفقا والموقف الدستورى . وفضلا عن هذا فان تفسير قانون « صحة القوانين الاستعمارية » قد أدى إلى صعوبات عملية ولا سيما فى استراليا . إذ ليس فى الوسع دائما أن نعرف بالتأكيد أن قانونا معينا ينطبق أو لا ينطبق بمعناه الضرورى على مستعمرة ما . وما إذا كان كل أو بعض نصوص قانون معين اصدرته مستعمرة مما يتلاءم أو لا يتلاءم مع هذا القانون .

توصيات عامة

٥٠ — فاعتمادنا كان إذن على الفكرة القائلة إن الوسيلة الوحيدة لتنفيذ المبادىء التى نص عليها فى تقرير سنة ١٩٢٦ نسخ قانون صحة القوانين الاستعمارية (Colonial Laws Validity Act 1865) فيما يتعلق بتطبيقه على القوانين التى سنتها برلمانات المستعمرات المستقلة . ولقد تناولت مناقشات المتفاوض على الخصوص تمحيص الطريقة التى يتم على منوالها هذا النسخ . وتوصيتنا هى أن يسن قانون يصرح فى جلاء أن ذلك القانون لا يطبق بعد الآن على القوانين التى تسنها الولايات .

٥١ — ومع ذلك فنحن نرى من الضرورى وضع نص صريح يبين سلطات برلمان الولاية حتى لا نخشى أن يؤدى نسخ قانون صحة القوانين الاستعمارية الى عودة العمل بالنعرة العتيقة القاضية بافضلية القانون العام الانجليزى .

٥٢ — ومما يجب ان نلاحظه من هذه الوجهة انه بالنظر الى طبيعة العلاقات القائمة بين مختلف اعضاء العصبة البريطانيـة (British Commonwealth) والى موقف الحاكم العام لولاية لم يتقرر ان من الضرورى سن نص خاص بصدد الاحتمال المشار اليه فى الفصل الرابع من قانون صحة القوانين الاستعمارية ، ونعنى به الاحتمال القاضى باعتبار القوانين التى يصدق عليها الحاكم العام كباطلة نظرا لتعليمات خاصة بهذه القوانين، أو بالموضوعات التى تناولتها ،او اشتملت عليها خطابات ساميـة

(Lettres patentes) أو احتوتها الأدوات التى صرحت للحاكم العام بالتصديق على قوانين السلام والنظام وسداد الحكم فى الولاية

٥٣ — ونوصى بتنفيذ المقترحات المنصوص عليها فى الفقرة السابقة عن طريق مواد توضع فى الصيغ الآتية

« أولا — لا يطبق قانون صحة القوانين الاستعمارية الصادر سنة ١٨٦٥على أى قانون يسنه برلمان ولاية »

« ثانيا - لا يجوز أن يصبح أى قانون ولا أى نص من قانون سنه فيا بعد برلمان ولاية باطلا أو غير سار بسبب أنه غير منطبق وقانون انجلترا ، أو مع أى أمر أو قاعدة أو لائحة أساسها ذلك القانون . وتنطوى سلطات برلمان ولاية على سلطة نسخ أو تنقيح أى قانون أوأمر أو قاعدة أو لائحة من هذا القبيل باعتبار كل ذلك جزء من قانون الولاية .

٥٤ — اما فيما يتعلق بالمشكل المترتب على وجود سلطة شرعية لبرلمان المملكة المتحدة من ناحية التشريع للولايات فنحن نرى أن الوسيلة الملائمة للتوفيق بين هذه السلطة والموقف الدستورى القائم هى أن نضمن التقرير تصريحا يبرز العرف الدستورى الى حيز الوجود الملموس ، ولذلك فنحن نوصى بان يدخل على التقرير الخاص باعمال المتفاوض الامبراطورى الآتي تصريحا بالنص التالى :

« وسيكون مما يتفق والموقف الدستورى القائم بالنسبة لجميع أعضاء العصبة البريطانية من ناحية علاقات البعض بالبعض الآخر ألا يمتد سريان قانون سنه فيما مضى برلمان المملكة المتحدة على أى ولاية إلا إذا طلبت الولاية ذلك وقبلته »

وفضلا عن هذا فاننا نوصى بان يصبح هذا الاتفاق الدستورى فقرة رسمية أو مقدمة لمشروع القانون الخاص ببرلمان المملكة المتحدة .

٥٥ — وهناك اعتبارات عملية خاصة فى الوقت نفسه بتحرير مشروعات القوانين وتفسير النظم الدستورية تجعل من المرغوب فيه ادماج هذا المبدأ فى صلب ذلك القانون الدستورى ، ولذلك فنحن نوصى بان يشتمل القانون المقترح على تصريح ونص بالصيغة الآتية :

« وبناء على ذلك قد صرح ونص بان كل قانون لاحق يصدره البرلمان لا يمتد سريانه أو لا يجوز اعتبار سريانه على ولاية إلا إذا صرح فيه بجلاء بان هذه المستعمرة المستقلة قد طلبت سنه وارتضته »

٥٦ — ان قيام الاتفاقات الدستورية الى جانب القانون كانت عادية فى تاريخ العصبة البريطانية منذ أمد بعيد . فقد كان ذلك الازدواج ظاهرة الرقى السياسى سواء من ناحية الحكومة الداخلية لهذه الطوائف أو من ناحية علاقاتها المتبادلة . هذا إلى أن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قد اشربت هذا الروح على السواء . بل لقد كان هذا الاتحاد وسيلة تنسيق العلاقات واتساقها فى الاحوال التى تعذر فيها إيجاد حل قانونى بحت للمشاكل العملية حتى لكاد هذا التعذر يعرقل الرقى الحر أو يحول دون العمل وفاق الروح الذى أنعش النظم وافرغ عليها الحياة . واتفاقات كهذه تجد محلها بين المبادىء الدستورية . أما النظريات الفقهية المترتبة عليها عمليا فقد روعيت على أنها اجبارية ومقدسة ، شأنها شأن ما يجوز أن تكون عليه سلطة البرلمان من الناحية النظرية .

٥٧ — فاذا روعيت التوصيات السابقة ترتب على ذلك كنتيجة ضرورية ان يكتسب برلمان كل ولاية السلطات التامة فى التشريع . وهكذا وصلنا إلى أن هذه الظروف تدعو إلى البحث فى وضع نصوص خاصة يقتضيها الواجب بصدد من بعض الموضوعات التى لاحت أنها تنقسم إلى نوعين وهما : الموضوعات التى يجوز أن يكون من الضرورى لها أو من المرغوب فيه القيام بعمل واحد أو متبادل تسهيلا لتحقيق التعاون المشترك فيما بين أعضاء الاتحاد البريطانى ، ونعنى بها موضوعات المصالح المشتركة ، وأما الموضوعات الأخرى فهى تلك التى تستلزم علاجا خاصا فى بعض الولايات وتكون ذات صبغة معينة أو وقتية .

٥٨ — ان الغاء القيود التى غلت السلطات التشريعية لبرلمانات الولايات والاعتراف الناجز بالمساواة بين برلمانات هذه الولايات وبرلمان المملكة المتحدة وهو الاعتراف الذى جاء نتيجة لالغاء القيود قد اديا إلى أن يكون القانون متسقا والمبدأ الاساسى للمساواة ، ذلك المبدأ الذى يحكم الاشتراك الحر لكل عضو فى

حظيرة عصبة الامم البريطانية (British Commonwealth of Nations)

٥٩ — ولما كان الاعضاء المشتركون عن حرية فى هذه العصبة قد ربطتهم يمين الولاء المشترك للتاج ، فمن الجلى ان القوانين الخاصة بوراثة العرش واللقب الملكى تكون من المسائل التى تعنى الجميع بدرجة واحدة .

٦٠ — ونرى ان يوضع قرار بصدد هذا الموقف عن طريق وضع اتفاقية مماثلة لتلك التى وضعت فى السنوات الاخيرة لمراقبة السلطات النظرية التى لا حد لها وكان يتمتع بها برلمان المملكة المتحدة فيما يتعلق بالتشريع الخاص بهذه المواد . فاتفاقية كهذه تكون متفقة والمبادىء التى أعلنها المتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ تعتبر كقاعدة صالحة لموقف اعضاء عصبة الامم البريطانية وعلاقاتهم المتبادلة ، ولذلك فاننا نوصى بان تكون هذه الاتفاقية بالصيغة الآتية :

« بما أن العرش هو رمز حرية اشتراك أعضاء عصبة الامم البريطانية ، وبما أن هؤلاء الاعضاء قد ارتبطوا فيما بينهم بيمين الولاء للتاج مما يتلاءم والموقف الدستورى القائم الان بالنسبة لاعضاء العصبة البريطانية فيما يتعلق بعلاقاتهم المتبادلة أن يكون أى تنقيح يدخل على قانون وراثة العرش أو الالقاب الملكية متطلبا من الان فصاعدا موافقة جميع برلمانات الولايات وبرلمان المملكة المتحدة على السواء. »

البرلمانات ذات الدستور العهدى

٦٢ — أما الموضوع الثانى الذى محصناه فخاص بالاثر المترتب على ما اكتسبته برلمانات الولايات ذات الدستور العهدى Fédérale من سلطات تشريعية تامة.

٦٣ — ان كندا هى وحدها الآن الولاية التى ليست لها سلطة تنقيح دستورها دون تشريع صادر من برلمان المملكة المتحدة . ومن السهل أن نفهم لماذا لا يوجد نص يبيح لكندا أن تتمكن من أن نضع التعديلات المرغوب فيها بواسطة السلطات الكندية متى علمنا ان قانون شمال أمريكا البريطانى الصادر سنة ١٨٦٧ كان أول

وثيقـة انشأت ولاية عهدية (Dominion fédéral) ترجع إلى أكثر من سـتين سنة . ولقد نص ذلك القانون على أن تـكون مسألة وسائل التعديلات الدستورية فيما بعد موضع تمحيص السلطات الـكندية المختصة ، وان من المرغوب فيه إذن أن يتبين جليا ان القانون الدستورى المقترح وضعه بالنسبة لبرلمان المملـكة المتحدة لا ينص على أى تعديل فى هذا الصدد ، ولذلك يتعين اصدار تصريح جلي مرغوب فيه كى يعلن ان القـانون المذكور المقترح لن ينص على التصريح لبرلمان كندا بسن قوانين بصدد مواد هى الآن من اختصاص الاقاليم وليست من المواد الداخلة فى اختصاص الولاية

٦٤ ـ أما دستور استراليا فقد انطوى عليه قانون أصدره برلمان المملـكة وهو قانون عصبة استراليا الصادر سنة ١٩٠٠ Commonwealth of Australia Constitutional Act

فمصدر سلطان هذا الدستور وتوزيع السلطات بين العصبة والولايات هو إذن فى مبدأ تسلط التشريع الامبراطورى ، ولـكنه قد تقرر أن إستمرار سلطان الدستور جوهرى لاستبقاء النظام العهدى Fédéral ورغما من أن الدستور هو القانون الاعلى لبرلمان عصبة استراليا فان هذا الدستور قابل للتعديل عن طريق العمل المشترك بين البرلمان والهيئة الانتخابية .وليس للعصبة الاسترالية أن تستعين بسلطة خارجية عن هذه كى تعدل اداة حكومتها . ومع ذلك فان« الدستور » وان كان يتكون منه الجزء الاعظم من نظام العصبة الاسترالية فانه لا يتناول نظام العصبة كلها المشار اليها فى قانون عصبة استراليا . ولذلك فان الفصول الثمانية السابقة على الفصل المنطوى على الدستور لايجوز تنقيحها إلا بواسطة برلمان الحكومة المتحدة .فعلى السلطات الاسترالية الذاتية اذن ان تمحص فى الوقت المناسب ما إذا كانت ترغب فى بقاء هذه الحـالة وأن تتقدم بالمقترحات الخاصة بالاجراءات التى تريها فى سبيل تسوية الموضوع عندما ترى تغيير هذه الحالة

٦٥ — أما دسـتور زيلندا الجديدة ففى وسع برلمانها تنقيحه إلى حـد بعيد . ولـكن سلطات التنقيـح التى خولها الدستور خاضعة لبعض الشروط ، وليس من غير المشكوك فيه أن يكون الفصل الخامس من قانون صحة القوانين الاستعمارية قد ألغى

هذه الشروط . ويلوح لنا أن توصيات تمس دستور كندا ودستور استراليا يمكن تطبيقها أيضا على دستور زيلندا الجديدة . وإذن يكون على السلطات المختصة فى زيلندا الجديدة أن تبحث فيما إذا كان من الواجب ، والحالة هذه ، أن تمنح السلطة التامة لتنقيح الدستور وفى أى شكل تكون هذه السلطة .

٦٦ — وإذن فنحن نرى أن ينص فى مشروع الدستور المقترح سنه لبرلمان المملكة المتحدة على النصوص الصريحة الجلية المتعلقة بالمواد المذكورة فى الفقرات الثلاث السابقة وهى :

« أولا — ليس فى هذا القانون أى نص من الواجب اعتباره كمخول سلطة نسخ أو تعديل القوانين التى انشأت دستور ولاية كندا وعصبة استراليا وولاية زيلندا الجديدة ، اللهم إلا إذا اتفق ذلك والقانون والعرف الدستورى القائم حتى الآن .

« ثانيا — ليس فى هذا القانون أى نص من الواجب إعتباره كتصريح ابرلمانى ولاية كندا وعصبة استراليا بسن قوانين عن مادة تدخل الان ضمن اختصاص اقاليم كندا أو دول استراليا حسب الأحوال دون أن تكون هذه المادة داخلة ضمن اختصاص برلماني أو حكومة ولاية كندا وعصبة استراليا (Commonwealth d ' Australi)

٦٧ — وليس هناك محل لاعتبارات كهذه بالنسبة لازدواج افريقيا الجنوبيــة ، Union de l ' Afrique du Sud أودولة ارلندا الحرة Etat Libre d ' Irlande لانهما قائمان على مبدأ الدولة البسيطة ودستور أيهما قائم على السلطة الشرعية التامة فى تنقيح الدستور . ولكن تنقيح دستور جنوب افريقيا قد علق التنقيح على توافر الشروط الواردة فى الفقرة ١٥٢ من دستور قانون افريقيا الجنوبية لسنة ١٩٠٩ ، وأما فيما يتعلق بدستور ارلندا فقد خول هذا الحق وفاق الالتزام المترتب على المعاهدة التى تمت فى لندرا بتاريخ ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٢ . .

٧٠ — أما الدستور الاسترالى الحالى فقيد مسائل نوعية بخصوص حق الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها حيث يوجد فى استراليا اتصال مباشر بين الدول

(Etats) الاسترالية وحكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة بالنسبة لحق الاعتراض على القوانين وتعليق سريانها فى هذه الدول . وهذه الحالة لم يمسها تقرير هذا المتفاوض.

٧١ — أما مسألة التعارض بين التشريع الاقليمى أو تشريع الولاية مع القوانين التى يصدرها برلمان المملكة المتحدة فانه يتناول مسائل واحدة فى كندا واستراليا والتوصيات التى أدلينا بها فيما يتعلق بقانون سريان قوانين المستعمرات لا تخص تشريع الاقاليم أو الولايات ، ولذلك يستمر تشريع الاقاليم والولايات خاضعاً لقانون صحة قوانين المستعمرات مع بقاء الاولوية لتشريع برلمان المملكة المتحدة فى حالة عدم وجود نص خاص . وسيكون على السلطات المختصة فى كندا واستراليا أن تمحص موضوع ما إذا كانوا يرغبون فى أن تطبق على تشريع الاقاليم والولايات ما عسى أن يدمج فى دستور برلمان المملكة المتحدة من مبادىء ، والى أى حد يمكن تطبيق هذه المبادىء .

٨١ — ولقد وجه نظرنا إلى تعريف كلمة « مستعمرة » (Colonie) فى الفقرة ١٨ من القانون التفسيرى الصادر سنة ١٨٨٩ (Interpretation Act 1889) ونحن ندلى بانتهاز فرصة عرض مشروع الدستور الجديد على برلمان المملكة المتحدة كى يعدل تعريف هذه الكلمة . ولذلك فقد اعددنا النص الآتى :

« يدل اصطلاح « دومنيون » (Dominion) ولا يقى هذا الدستور وفى كل دستور يسن فيما بعد سريان هذا الدستور على دومنيون كندا او كومنويلث استراليا ودومنيون زيلندا الجديدة وازدواج جنوب افريقيا ودولة ارلندا الحرة أو واحدة منها . أما إصطلاح « مستعمرة » (Colonie) فانه بغض النظر عما نص عليه القانون التفسيرى الصادر سنة ١٨٨٩ لا ينطوى على دومنيون ولا على اقليم أو دولة Etat تكون جزءا من « دومنيون »

٨٢ — ولقد استندنا ونحن نوصى بما جاء فى تقريرنا من توصيات على أن التشريع الضرورى والاتفاقات الدستورية التى عولنا عليها يجب أن تعرض فى الوقت المناسب على برلمانات الولايات ذات الشأن حتى يقروها .

٧

المتفاوض الامبراطورى

المنعقد سنة ١٩٣٠

علاقات ما بين اجزاء الامبراطورية (١)

Relations interimperiales

تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩

عن أثر تشريع الولايات (٢)

لقد محص المتفاوض الامبراطورى جميع المسائل التى اثارها تقرير المتفاوض بخصوص أثر تشريع الولايات. وقدر بصفة خاصة الصعوبات التى فصلها رئيس وزراء كندا وترتبت على الاعتراضات التى ابدتها له الاقاليم بالنسبة لهذا التقرير.

وهناك مسألة خاصة تعرض إذا نحن طبقنا على كندا نصوص النظام الذى اقترح عرضه على برلمان وستمنستر ويمكن ان يسمى نظام وستمنستر او دستور وستمنستر (Statut de Westminster) وهو النظام المتعلق بقانون صحة

---

(1) Imperial Conference 1930, Summary of Proceedings , novembre 1930 (Cmd , 3717), Londres 1930

Rpr . A . Berrediale Keith , The Imperial Conference 1930 , dans Journal of Comparative Legislation and International Law , 1931 P . 26 sv — J , Magnan De Bornier , La Conférence Impériale de 1930 , dans Revue des Sciences politiques Janvier—Mars 1931 , p . 34 sv

(2) V . p , 35 du rapport de la Conférence

القوانين الاستعمارية Colonial Laws Validity act وبشئون اخرى . ونحن نجد من جهة أن تقرير المتفاوض عن اثر تشريع الولايات قد وافق عليه مجلس نواب كندا واذن فنواب كندا يرون أنفسهم ملزمين بان لا يقروا أي شيء يمكن اعتباره مخالفا لروح هذا القرار ، ويلوح لنا من جهة أخرى ان اعتراضات قامت عقب الموافقة على ذلك القرار ، وقد أثارها بعض أقاليم كندا احتجاجا على تنفيذ تقرير المتفاوض الامبراطوري قبل أن تتمكن الاقاليم من الفرصة التي تتيح لها بحثه وتبين وجوه الضرر من تنفيذه . لهذا كان من الضروري أمران .

(أولا) من الضروري تمكين حكومة صاحب الجلالة في كندا من العمل بطريقة ملائمة كي تمكن الاقاليم من بيان وجهات نظرها .

(ثانيا) من الضروري توقع واحد من أمرين : فاما سريان مواد مشروع دستور وستمنستر على كندا ، أو استثناء كندا من تطبيق مواد ذلك المشروع بعد استشارة الأقاليم .

ولهذا كان من المرغوب فيه أن يبين التقرير وجوب تحرير مواد المشروع الخاصة بقانون صحة القوانين الاستعمارية بطريقة تحول دون سريانها على كندا اللهم إلا إذا نفذ الدستور اجابة لمطالب وجهت قصدا إلى تنقيح دستور شمال أمريكا البريطاني . واذن لاح من المرغوب فيه أن يوضح التقرير الفكرة القائلة بان مواد الدستور البريطاني لا تسري على كندا إلا بقانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بناء على طلبات تقدم له قصدا إلى تنقيح دستور شمال أمريكا البريطاني . (١)

ولقد أوصى متفاوض سنة ١٩٢٩ فيما يتعلق بتشريع الولايات بان ينص مشروع

---

(١) منح هذا الامتياز بناء على طلب اقليمي كبك واونتاريو اللذين احتجا على فكرة التصريح للبرلمان العهدي Fédéral بانحراف عن جادة الدستور الصادر في سنة ١٨٦٧ . وهو الدستور ذو الطبيعة العهدية (القائمة على محالفة) ولا يجوز تنقيحه دون قبول الاقاليم أو على الاقل دون رضاء غالبية الاقاليم بما فيها اقليم كبك واونتاريو . (راجع مجلة الفقه La Revue du droit بمدينة كيبك الصادرة في شهر مايو سنة ١٩٣١ ص ٥١٣

الدستور المقترح عرضه على برلمان وستمنسير على ما يأتي : « لا يسرى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة على أى ولاية ولا يجوز أن يعتبر أى قانون بهذه الصفة ساريا على أى ولاية بعد نفاذ هذا الدستور إلا إذا صرح فى جلاء بان هذه الولاية طلبت وقبلت سن هذا القانون »

ولقد خشى مندوبو حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة وهم حاضرون هذا المتفاوض أن يؤدى نص محرر فى هذه الصورة الى اعاقة قانون يصدره فيما بعد برلمان المملكة المتحدة عن أن يكون له الأثر الذى يترتب طبيعة على تشريع دولة تلقاء أراضى دولة أخرى ، فتلافيا لذلك اقترح التعديل الآتي .

« لا يسرى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة على ولاية بعد نفاذ هذا الدستور أو لا يجوز اعتباره ساريا على ولاية على انه جزء من قانون سار فى هذه الولاية إلا إذا صرح جليا فى ذلك القانون بان هذه الولاية قد طلبت سنه وقبلته » .

ولقد خشى مندوبو بعض الولايات أن يؤدى قبول هذا التعديل إلى ترتيب اعتراف لبرلمان المملكة المتحدة يخوله حق التشريع لولاية (دون طلبها وقبولها) بطريقة لا تتفق ومبادىء المجاملة الدولية المتعلقة بالتشريع تلقاء دولة أجنبية . ولذلك تم الاتفاق على أن النص الذى نقح على هذا الوجه لا يجوز أن يترتب عليه اعتراف كهذا ، ولا يمكن أن يفسر على انه يؤدى الى اعتراف كهذا ، وبناء على اعتراف مندوبي المملكة المتحدة ادخل على التقرير نص يترتب عليه هذا الأثر .

ولذلك وافق المتفاوض على القرارات الآتية .

« (١) يوافق المتفاوض على تقرير المتفاوض فيما يختص بأثر تشريع الولايات (وهو التشريع الذى أصبح من الواجب أن يعتبر فى المستقبل كجزء من تقرير المتفاوض الحالى) بالشروط الواردة فى هذا الباب .

« (٢) ويوصى المؤتمر بما يأتي .

(أ) ان يكون الدستور المقترح عرضه على برلمان وستمنستر للموافقة عليه مشتملا على النصوص الواردة فى الملحق المرفق بهذا .

(ب) أن يسرى الدستور المقترح ابتداء من أول ديسمبر سنة ١٩٣١ .

(ج) وبناء عليه تبلغ قرارات مجلسى برلمانات جميع الولايات الى المملكة المتحدة حتى أول أغسطس سنة ١٩٣١ على الا كثر ....

(ء) وان يشتمل الدستور على النصوص التكميلية التى تطلب أى ولاية تطبيقها عليها خاصة .

ملحق

ا – تقرير متفاوض سنة ١٩٢٩

عن الأثر المترتب على تشريع جميع الولايات

مواد التشريع المقترح

(أولا) تطبيقا للتوصية التى تناولتها الفقرة ٤٣ من تقرير المتفاوض عن أثار تشريع الولايات ينص :

أعلن وتقرر أن لبرلمان أى ولاية كل السلطة التى تخوله سن القوانين ذات الأثر فى الخارج .

(ثانيا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٥٣

(ا) لا ينطبق قانون صحة القوانين الاستعمارية على أى قانون يقره برلمان إحدى الولايات بعد سريان هذا الدستور .

(ب) ان أي قانون أو أى نص من قانون يقره برلمان إحدى الولايات بعد سريان هذا الدستور لا يكون باطلا أو مجرداً من آثاره بمجرد انه متعارض وقانون انجليزى أو متناقض ونصوص قانون قائم فى المستقبل يصدره برلمان المملكة المتحدة أو أى أمر أو قاعدة أو لائحة مما يأتي تنفيذا لمثل هذا القانون . ومن بين سلطات برلمان اى ولاية سلطة نسخ وتنقيح أى قانون أو أى أمر أو قاعدة أو لائحة من هذا القبيل ، ولكن فيما يتعلق بنطاق تنفيذ ذلك على أنه جزء من قوانين الولاية .

(ثالثا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٥٥ ينص

ان أي قانون يقره برلمان المملكة المتحدة بعد سريان هذا الدستور لا يسرى ولا يجوز اعتباره ساريا علي ولاية بصفة كونه جزءا من قوانينها . إلا إذا ذكر صراحة فى هذا القانون ان هذه الولاية قد طلبت سن هذا القانون وقبلته .

(رابعا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٦٦ ينص :

(ا) ليس فى هذا الدستور أى نص يجوز اعتباره كمخول سلطة فسخ أو تعديل دستور العصبة الاسترالية أو القانون الدستورى لهذه العصبة أو لولاية زيلندا الجديدة الا بالطريقة التى تتلاءم والقانون السابق لسريان هذا الدستور .

(ب) ليس فى هـذا الدستور ما يجوز اعتباره كتصريح لبرلمان عصبة استراليا بان يسن قوانين خاصة بموضوع من اختصاصات دول استراليا وليس من المسائل المتعلقة باختصاص حكومة العصبة الاسترالية .

حاشية — نظراً للشكوك التى حامت حول مشروع المادة المتطوية عليها الفقرة ٦٦ وتطبيقها على الدستور الكندى فقد تقرر استعمال الاصطلاحين «دومنيون كندا» و« أقاليم كندا » .

(خامسا) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٨١ ينص :

وبغض النظر عن نصوص القانون التفسيرى الصادر فى سنة ١٨٨٩ فان الاصطلاح (مستعمرة) لا ينطوى فى أى قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بعد سريان هذا الدستور على أى ولاية أو اقليم فى دولة (Etat) هى جزء من ولاية (دومنيون)

(سادسا) — وتطبيقا لتوصية الفقرة ١٢٣ ينص :

ودون أى مساس بالوجهات العامة للنصوص السابقة من هذا الدستور فان المادتين ٧٣٥ و ٧٣٦ من قانون البحرية التجارية الصادر فى سنة ١٨٩٤ (Merchant Shipping Act) يفسران كما لو كان النص فيهما على تشريع أحد الاملاك البريطانية هو احالة على تشريع مستقل ولا اتصال له بتشريع البرلمان الخاص باحدى الولايات .

وبدون مساس بالوجهات العامة للنصوص السابقة من هذا الدستور فان المادة (٤) من قانون المحاكم الاستعمارية بوزارة البحرية الصادر سنة ١٨٩٠ (وهى المادة التى تتطلب تصديق صاحب الجلالة بمجلسه على قاعدة من قواعد الاجراءات الخاصة بالتطبيق أو باجراءات المحاكم الاستعمارية فى وزارة البحرية) لا تطبق فى جميع الولايات ابتداء من الوقت الذى يسرى فيه هذا الدستور.

(سابعا) وهناك مادة خاصة بمركز زيلندا الجديدة وهى :

لا يجوز أن يسرى أى نص من هذا الدستور على ولاية زيلندا الجديدة باعتباره جزءا من قوانين هذه الولاية ، إلا إذا أقره برلمان الولاية المذكورة . ومن الجائز أن كل قانون يصدره البرلمان المذكور لاستعارة نص ما من نصوص هذا الدستور يتضمن بيانا يقضى بحدوث أثر هذه الاستعارة ، وذلك إما إبتداء من سريان هذا الدستور ، وإما إبتداء من تاريخ يعينه القانون الذى استعار النص الدستورى .

بعض حيثيات التشريع المقترح

(١) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٥٤ ينص :

وحيث أنه مما يتفق والمبادىء الدستورية القائمة ان كل قانون يقره برلمان المملكة المتحدة لا يمكن تطبيقه على أية ولاية باعتباره جزءا من القوانين السارية فى هذه الولاية إلا إذا طلبت ذلك وقبلته ...

(٢) وتطبيقا لتوصية الفقرة ٦٠ ينص :

وحيث أنه من الملائم والمناسب ان يتجلى ابتداء من مقدمة هذا الدستور ، ان من المتفق والموقف الدستورى الذى اعترف به جميع أعضاء عصبة الامم البريطانية فيما يمس علاقاتهم المتبادلة ان كل تعديل يوضع من الآن فصاعدا بخصوص قانون وراثة العرش أو الامتيازات والحقوق والالقاب الملكية لا يمكن أن يسرى إلا إذا تم اقراره لزاماً بواسطة برلمانات جميع الولايات وبرلمانات المملكة المتحدة باعتبار أن التاج هو رمز الاشتراك الحر لأعضاء العصبة البريطانية الذين قد شدت لحمة اتحادهم يمين الولاء المتبادل للتاج

ب — الجنسية

وقد اعتمد المتفاوض القرارات الآتية :—

(١) اقر المتفاوض الفقرات ٧٣ إلى ٧٨ بما فيها الأخيرة من تقرير المتفاوض عن أثر تشريع الولايات

(٢) وإذا ظهر أن من المرغوب فيه ادخال تغييرات على الشروط التى يسوى على مقتضاها النظام المشترك (لرعايا الامبراطورية) فمن الواجب وضع نص خاص باستبقاء النظام المشترك ، ومن الواجب الا تتم التعديلات (وفاق المتبع الآن) إلا بعد استشارة مختلف أعضاء عصبة الامم البريطانية والاتفاق معها .

(٣) وعلى كل عضو فى عصبة الامم البريطانية أن يحدد بنفسه من هم رعاياه ومع ذلك فمن الواجب بقدر الامكان أن يكون هؤلاء الوطنيون اشخاصاً ضمن دائرة النظام المشترك (رعايا الامبراطورية) وان يكن قداعترف بأن الشروط المحلية أو ظروف أخرى خاصة قد تؤدى ضرورة من وقت إلى آخر إلى استثناءات لهذا المبدأ العام .

(٤) ان الدخول ضمن النظام المشترك (نظام رعايا الامبراطورية) بموجب القانون السارى الآن فى جزء ما من جماعة عصبة الامم البريطانية يجب أن يؤدى إلى حمل قوانين باقى أجزاء عصبة الامم البريطانية على الاعتراف بهذا النظام .

ج – نصوص خاصة بجنسية المرأة المتزوجة

د – محكمة عصبة الامم البريطانية

أما فيما يمس اختصاص محكمة عصبة الامم البريطانيــة فلم يقم أى شك فى أن اختصاصها لا يتعدى الخلافات التى تشجر بين حكومات ، ولقد رأى المتفاوض أيضاً أن الواجب يقضى أن تشمل هذه الخلافات جميع المسائل التى يجوز حلها بطريقة قضائية

ولقد سلم فيما يتعلق بتشكيل المحكمة بالآتى

(١) تتشكل المحكمة بصفة خاصة بمناسبة كل نزاع يتطلب تسوية

(٢) وتؤلف من خمسة أعضاء يكون أحدهم رئيساً ولا يجوز اختيار الرئيس أو أى عضو من الأعضاء خارج عصبة الامم البريطانية

(٣) ينتخب أعضاء المحكمة دون الرئيس بالطريقة الآتية :—

(١) يختار كل طرف فى النزاع عضوا من الولايات أعضاء عصبة الامم البريطانية التى ليست أطرافا فى النزاع . ومن الواجب أن يكون الاشخاص المنتخبين ممن شغلوا وظائف القضاء أو من الفقهاء الممتازين ولاسمائهم سلطان نافذ فى عصبة الامم البريطانية

(ب) لكل خصم الحرية التامة فى اختيار عضو من أى منطقة فى عصبة الامم

(٤) ولهؤلاء الأعضاء المنتخبين بهذه الطريقة كامل الحرية فى ان يختاروا عضوا وترا كرئيس للمحكمة

(٥) — ولطرفى النزاع أن يختارا أشخاصاً ذوى معلومات وخبرة خاصة فى حالة النزاع المطروحة على المحكمة ليجلسوا كمساعدين متى رغبا فى ذلك

ولقد رؤى من الواجب فى كل حالة أن يتحمل كل طرف مصاريف المحكمة أيضاً مع اتعاب الدفاع عن قضيته الخاصة . ورؤى من الواجب أن يترك للحكومات ذات الشأن أن تسوى التفاصيل التى يمكن أن تحتاج ضرورة إلى اتفاق .

هـ – نصوص خاصة بالبحرية التجارية

و – نصوص خاصه بمسائل الدفاع

ز – تعيين الحكام العموميين او الولاة

صرح تقرير لجنة علاقات ما بين أجزاء الامبراطورية بالمتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ ان الحاكم العام للولاية أصبح الآن « ممثل التاج وله ذات المركز

الذى يشغله صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى من جميع الوجوه فيما يتعلق بادارة الأعمال العامة فى الولاية ، وليس هو ممثل أو عامل حكومة صاحب الجلالة فى بريطانيا العظمى [1] ولا أى وزارة فى هذه الحكومة » . ومع ذلك فان التقرير لم يشتمل على أية توصية بالنسبة إلى الاجراءات التى تتبع من الآن فصاعداً بصدد تعيين الحكام العموميين ، ولذلك رأى المتفاوض ان يمحص هذا الموضوع .

ولما كان المتفاوض قد درس هذا الموضوع على نور التغيير الذى طرأ على مركز الحاكم العام عقب قرار المؤتمر الامبراطورى سنة ١٩٢٦ فقد وصل إلى قرار جعل التصريحات الآتية الخاصة بهذا الموضوع تجىء نتائج طبيعية للمركز الجديد للحاكم العام باعتباره ممثل صاحب الجلالة وحده ، واليك هذه التصريحات .

(١) الطرفان اللذان يعنيهما تعيين الحاكم العام لولاية هما صاحب الجلالة الملك الذى يمثله الحاكم العام . والولاية ذات المصلحة .

(٢) ويطبق على هذه الحالة أيضاً العرف الدستورى الذى بمقتضاه يعمل الملك بناء على مشورة وزرائه المسئولين .

(٣) والوزراء الذين يتقدمون بهذه المشورة ويسألون عنها هم وزراء صاحب الجلالة فى الولاية ذات المصلحة

(٤) يتقدم الوزراء ذوو المصلحة بمشورتهم الرسمية بعد أن يستشيرهم جلالة الملك بصفة غير رسمية .

(٥) الطريق التى يجب أن يسير فيها اتصال صاحب الجلالة بحكومة الولاية هى مادة تخص صاحب الجلالة وهذه الحكومة دون سواها . وقد صرحت حكومة صاحب الجلالة الملك فى المملكة المتحدة بأنها تقبل أن تستمر فى العمل تلقاء

---

(١) ولقد رأى متفاوض سنة ١٩٢٦ فى سبيل تمييز حكومة انجلترا ان يستعيض عن الاصطلاح المستعمل حتى الآن وهو الحكومة الامبراطورية Imperial Government بصيغة حكومة صاحب الجلالة الملك فى بريطانيا العظمى His Majesty ' s Government in Great Britain راجع كيث Keith فى صحيفة التشريع المقارن سنة ١٩٣١ رقم ١٠ .

أية حكومة أخرى من حكومات صاحب الجلالة وفاق الطريقة التى قد ترغب فيها هذه الحكومة .

(٦) ان الطريقة التى يسن على مقتضاها مرسوم تعيين حاكم عام ومن الواجب أن تتشبع بالمبادىء التى شرحت أيضا هى مادة من المواد التى يسترشد فيها صاحب الجلالة برأى وزرائه فى الولاية ذات المصلحة .

ح – نظام الاتصال والاستشارة

فى مادة الشئون الخارجية

وضعت المتفاوضات السابقة سلسلة من التوصيات الخاصة بابلاغ المعلومات ونظام المشورة فى مادة المفاوضة فى المعاهدات ومجرى الشئون الخارجية بوجه عام ويمكن تلخيص أهم النقط كما يلى :

(أولا) على كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة قبل أن تشرع فى مفاوضات ان تخطر حكومات صاحب الجلالة البريطانية الاخريات بذلك متى كان لها مصلحة فى ذلك وان تمكنها من ابداء وجوه نظرها إذا رأت أن من الجائز أن تضار مصالحها .

(ثانيا) على كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة أن تبادر فى سرعة معقولة بمجرد اخطارها الى ابداء رأيها إذا رغبت فى ذلك .

(ثالثا) لايجوز لاية حكومة من حكومات صاحب الجلالة ان تتخذ اجراءا يمكن أن يؤدى الى نتيجة تقضى باكراه الحكومات الاخرى على التزام بتعهدات ايجابية بدون رضائها الصريح

ويرغب المتفاوض فى ان تستظهر الاهمية التى توجد فى ضمان اتباع هذه النصوص وهو يدلى فيما يتعلق بالنقطتين الاوليين بالملاحظات الآتية :

(أولا) أما فيما يتعلق بالنقطة الاولى وهى نقطة اخطار الحكومات الاخرى بوجود مفاوضات ، فانها نقطة ذات أهمية خاصة بالنسبة للمفاوضات الدبلوماسية ، حتى

تتمكن كل حكومة أخرى من أن تبدى رأيها فى أقرب وقت ممكن متى رأت أن لها مصلحة فى المفاوضات التى تجريها حكومة أخرى

ومع ذلك فان تطبيق هذه النقطة ليس قاصرا على المفاوضات فى معاهدات اذ لاشك حقا فى أن تبادل المعلومات المتعدد فى أوسع زمن ممكن بين حكومات صاحب الجلالة تلقاء مختلف وجوه الشئون الخارجية له أكبر أهمية بالنسبة للحكومات ذات الشأن .

ولقد عدد المتفاوض أهمية الموضوع من هذه الناحية، ولذلك فانه سجل ملاحظته عن الرقى الذى طرأ منذ متفاوض سنة ١٩٣٦ على نظام تعيين الممثلين الدبلوماسيين لصاحب الجلالة كى يمثلوا فى البلاد الاجنبية مصالح مختلف أعضاء عصبة الامم البريطانية . ورأى أن تعيينات كهذه تؤدى الى وجود الفرصات ذات الشأن الجليل فى سبيل تبادل المعلومات بين الحكومات المختلفة دون قصرها على الممثلين أنفسهم .

ولقد وجه النظر أيضا الى القرار المذكور فى القسم السادس من تقرير لجنة علاقات مابين أجزاء الامبراطورية فى المتفاوت الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٦ بخصوص رقى النظام المتمم للنظام الحالى الخاص بتبادل الاتصال بالطريق الرسمى فى جميع المواد الخاصة بالمصلحة المشتركة دون قصره على الشئون الخارجية وحدها . ولقد أعار المتفاوض شرح نظام الاتصال الذى اتبعته حكومة صاحب الجلالة فى عصبة استراليا واعترفت بقيمته اهتماما عظيما . وتوجه نظر المتفاوض أيضا الى الموقف الذى اتخذته حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة تلقاء ممثلين فى كندا وفى ازدواج جنوب أفريقيا ، وقدر مناسبة وجوب الاستمرار فى الرقى بنظام الاتصال الشخصى بين حكومات صاحب الجلالة تقديرا عظيما وان كان لا يزال بحكم طبيعة الاشياء يعترف بان التسويات الدقيقة التى تتبع فى سبيل ضمان هذا الرقى هى من المسائل المتعلقة بمختلف الحكومات حتى يمكن وضع نظام يتفق والشرائط الخاصة بكل حكومة .

(ثانيا) أما فيما يتعلق بالنقطة الثانية وهى وجوب اسراع كل حكومة من حكومات صاحب الجلالة اسراعا معقولا فى ابداء ارائها متى رغبت فى ذلك لان من البدهى ان كل حكومة تجرى مفاوضة يمكن ان تتضايق أثناء اجراء هذه المفاوضة اذا لم تصل اليها فى بداية المفاوضة ملاحظات الحكومات الاخرى التى ترى مصالحها عرضة للضرر من جراء ذلك . وإذا لم ترد هذه الملاحظات كان للحكومة التى تجرى المفاوضات على ماجاء فى تقرير متفاوض سنة ١٩٢٦ مايبرر مسلكها إذا رأت أن لاقيام لاى اعتراض من قبل الحكومات على السياسة التى ارتأتها.

ط — طرق الاتصال او التبليغ

بين حكومات الولايات وحكومات الدول الاجنبية

لقد اعترف متفاوض سنة ١٩٢٩ ان من المرغوب فيه جداً أن تستمر حكومات الولايات على استخدام طرق الاتصالات الدبلوماسية العادية فى المسائل ذات المصلحة العامة أو السياسية التى تهم حكومات الولايات والحكومات الاجنبية الافى الاحوال التى يكون فيها سفراء معتمدين للولات لدى رؤساء الدول الاجنبية .

ورغما من أن المتفاوض لا يرغب فى أن يدلى بفكرة تؤدى الى تغيير هذا العرف فقد رأى من المهم جدا أن يكفل لنظام الاتصالات السياسية طبيعة مرنة الى حد كاف، فقد اعترف أن من الجائز أن تأتى ظروف يدعوا الاسراع بسببها الى أن ترى حكومة من حكومات صاحب الجلالة فى الولايات ان من المرغوب فيه الاتصال مباشرة من أجل موضوع يدخل ضمن المسائل المذكورة آنفا وهى الخاصة بالمصلحة العامة والسياسية بواسطة أحد السفراء أو الوزراء المفوضين الذين يعينهم صاحب الجلالة فى الولايات بناء على رأى حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة .ويرى المتفاوض فى حالة كهذه ان يوصى باتباع الاجراءات المبينة سابقا ، ومن الواجب أن يكون مفهوما أن التبليغات التى تتوجه الى السفراء والوزراء يجب أن يبين فيها أن الواجب يقضى فى حالة استطاعة تحقيق الامر ألا يشرعوا فى شىء قبل وصول

برقية من حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة التى ستتصل بها فى الوقت نفسه حكومة الولاية ذات المصلحة.

أما فيما لا يدخل ضمن المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة والمصلحة السياسية فان المتفاوض يرى أن مما يتفق والمصلحة العامة أن تمر المخابرات مباشرة بين حكومات صاحب الجلالة فى الولايات والسفير أو الوزير المختص . ولقد رؤى من المجدى عمليا تعريف المسائل الداخلة ضمن نطاق هذا الغرض بما فى الوسع . وتناول هذا التعريف مثلا الشئون التى تماثل المفاوضات فى الاتفاقات التجارية التى تعنى ولاية خاصة ودولة أجنبية، وبيانات المجاملة Les messages de Courtoisie والدعوات الى متفاوضات غير سياسية ، وطلب المعلومات ذات الصبغة الفنية أو العلمية . واذا ظهر فيما بعد أن هذا التعريف لا يتناول أشياء كافية كان فى الوسع بلا جدال اكماله فى أى لحظة .

فاذا نحن ذكرنا صيغ التوصيات السابقة فانما ذكرناها مع العلم بان من بين المسائل ذات الطبيعة المبينة فى الفقرة السابقة ما يمكن ان يكون له فى بعض الاحوال وسائل أخرى غير الطريق الدبلوماسى يصح أن تكون طريق التبليغ بين حكومات صاحب الجلالة فى الولايات .

ولقد أبلغ المتفاوض ان حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة قد قبلت أن تعطى للسفراء والوزراء ذوى الشأن التعليمات الضرورية ليعملوا وفاق التوصيات السابقة .

ى — نظام المندوبين السامين

ان مسألة المراسم الخاصة بالمندوبين السامين فى الولايات قد أثيرت فى المتفاوض الامبراطورى المنعقد سنة ١٩٢٣ بواسطة وزير كندا الاول « المستر ما كينزى كنج »

ولقد كانت نتيجة مناقشة هذا المتفاوض ونتيجة مادار من مكاتبات فيما بعد بين رؤساء وزارت الولايات ان عرض على الملك اقتراح وافق عليه وقضى بان تكون مرتبة المندوبين السامين فى الولايات خلال الحفلات الرسمية التى تقام فى كل مناسبة تالية لمرتبة الأعضاء الحاضرين من وزراء وزارات المملكة المتحدة والولايات ولكنها لا تكون باية حال متقدمة على مرتبة وزراء الدولة فى المملكة المتحدة .

ولقد أثير بهذه المناسبة موضوع تعديل النظام المتبع بالنسبة للمندوبين السامين فى الولايات خلال المقابلات الرسمية بلندن بناء على مناقشة متفاوض سنة ١٩٢٣ حتى يمكن ظهورهم فى مراتبهم باعتبارهم يمثلون فى لندرا حكومات صاحب الجلالة . ولقد اعترفت المتفاوضات بان من المرغوب فيه وضع قرار بهذه الطبيعة لو أمكن ، وبخاصة نظراً للمركز الدستورى الذى قرره متفاوض سنة ١٩٢٦ .

ومن جهة أخرى فان صعوبة جدية تقوم فى سبيل تخويل ممثلى حكومات صاحب الجلالة فى لندرا نظاما يضعهم فى مركز أسمى من ذلك الذى خول لاهم وزراء صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة ولاعضاء حكومات مختلف الولايات اذا وجدوا فى المملكة المتحدة خلال زيارة .

ولقد أفضت المناقشة الى نتيجة من شأنها أن حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة قد صرحت بانها على استعداد بان توصى الملك بان تكون مرتبة المندوبين السامين للولايات فى الحفلات التى لا يحضرها وزراء التاج فى الولايات المذكورة هى المرتبة التى تلى مباشرة مرتبة وزراء الدول ، أى قبل جميع وزراء وزارة المملكة المتحدة ، الا من كان منهم له مرتبة فى التشريفات اسمى من مرتبة وزراء ، ولقد لوحظ أن توصية كهذه لو تقدمت للملك لتكرم جلالته بالموافقة عليها . أما فيما يتعلق بمركز ممثل ولاية بالنسبة لوزير التاج فى هذه الولاية خلال زيارته المملكة فلا يجوز أن تتغير عما هى عليه الآن أى أن تكون مرتبة وزير التاج فى ولاية متقدمة مباشرة على مرتبة المندوب السامى المذكور .

ولقد أعرب مندوبو المملكة المتحدة فى المؤتمر عن أملهم فى أن تفحص حكومات صاحب الجلالة فى الولايات موضوع التوصية الخاصة بان يكون لجميع المندوبين السامين

الذين تعينهم حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة عن الولايات البريطانية مرتبة واحدة لا تفاضل بين واحدة منها والأخرى .

٨

دستور وستمنستر (١)

Statut de Westminster

١١ ديسمبر سنة ١٩٣١

بناء على أن مندوبى صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة وفى ولاية (Dominion) كندا وعصبة (Commonwealth) استراليا ، وولاية (Dominion) زيلند الجديدة ، وازدواج (union) افريقيا الجنوبية ودولة ارلندا الحرة وجزيرة الارض الجديدة (Terre-Neuve) فى المتفاوضين الامبراطوريين المنعقدين فى وستمنسترا سنة ١٩٢٦ و سنة ١٩٣٠ قد اتفقوا على أن يصدر البرلمان ويعتمد القرارات التى اشتملت عليها محاضر المتفاوضين المذكورين

وبناء على أن من المناسب واللائق أن نصرح كمقدمة لهذا الدستور انه بما أن التاج هو رمز الاجتماع الحر لاعضاء عصبة الامم البريطانية وان هذه الامم قد ازدوجت على قاعدة يمين ولاء مشترك فيكون من الملائم والمركز الدستورى المعترف به لجميع أعضاء العصبة البريطانية . أن يصبح من الواجب ان يتوافر فى أى تعديل يدخل على قانون وراثة العرش أو الالقاب الملكية رضاء جميع البرلمانات سواء أكانت برلمانات الولايات (دومنيون) أم برلمان المملكة المتحدة .

---

(1) A . B . Keith , Notes on Imperial Constitutional Law , dans Journal of Comparative Legislation , 1931 , p . 246 sv ; 1932 p , 101 sv .

وبناء على أن من المتلائم والنظام الدستورى القائم ان كل قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة منذ اليوم لا يسرى على أية ولاية من هذه الولايات على اعتباره جزءاً من قوانينها إلا إذا كان ذلك بناء على طلب هذه الولاية ورضائها .

وبناء على أن من الضرورى لابرام واعتماد وسريان بعض ما ذكر من التصريحات والقرارات التى رأتها هذه المؤتمرات أن يضع برلمان المملكة المتحدة قانونا بذلك ويقره .

وبناء على أن ولاية كندا وعصبة استراليا وولاية زيلندا الجديدة وازدواج افريقيا الجنوبية ودولة ارلندا الحرة وجزيرة الارض الجديدة قد طلبوا وقبلوا أن نقدم لبرلمان المملكة المتحدة اجراءا ينطوى على النصوص التى اشتمل عليها هذا القانون فيما بعد بخصوص هذه المسائل .

فقد رأى جلالة الملك بناء على رأى ورضاء اللوردات الروحانيين والزمنيين وأعضاء مجلس العموم المجتمعين فى البرلمان الحاضر وبما لهم من سلطة أن يقرر ما يأتى :

أولا — معنى كلمة دومنيون (ولاية) فى هذا الدستور — ان كلمة «دومنيون» فى هذا الدستور تفيد واحدة من الدومنيونات الآتية وهى : « دومنيون » كندا « وكومنويلث » استراليا و «دومنيون » زيلندا الجنوبية، وازدواج أفريقيا الجنوبية، ودولة ارلندا الحرة، وجزيرة الارض الجديدة .

(ثانيا) صحة القوانين التى يصدرها برلمان ولاية —

(ا) — ان قانون صحة قوانين المستعمرات الصادر فى سنة ١٨٦٥ لا يطبق على أى قانون يصدره برلمان إحدى الولايات ابتداء من اليوم الذى يسرى فيه هذا الدستور .

(ب) ان أى قانون أو أى نص من قانون يضعه برلمان احدى الولايات ابتداء من سريان هذا الدستور لا يكون باطلا أو لا أثر له لمجرد انه متعارض وقانون انجلترا أو متناقض ونص فى قانون أصدره برلمان المملكة المتحدة الآن أو يصدره فى المستقبل ، أو مغاير لما يتطلبه أى قانون من أمر أو قاعدة أو لائحة، وانما لا يكون ذلك إلا فى حدود تشريع الولاية المذكورة .

(ثالثا) — سلطة برلمان ولاية فى وضع قانون يسرى خارجها — يصرح ويقرر بموجب هذا ان لبرلمان كل ولاية تفويضا مطلقا لسن قوانين تتجاوز فى سريانها حدود هذه الولاية .

(رابعا) — ليس لبرلمان المملكة المتحدة ان يسن قوانين لاحدى الولايات إلا برضاء هذه الولاية — ان أى قانون يقره برلمان المملكة المتحدة ابتداء من تنفيذ هذا لا يمتد ولا يجوز اعتباره ممتدا إلى ولاية على اعتباره جزءا من قوانينها إلا إذا صرح فيه بجلاء انه اعتمد بناء على طلب هذه الولاية ورضائها .

(خامسا) — سلطة برلمانات الولايات بخصوص البحرية التجارية — دون المساس بالمحتوى العام للنصوص السابقة من هذا الدستور تفسر الفقرتان ٧٣٥ و ٧٣٦ من قانون البحرية التجارية الصادر سنة ١٨٩٤ كما لو كانت كل احالة فيهما على تشريع أى ملك من الاملاك البريطانية لا يتطلب رجوعا إلى برلمان إحدى الولايات .

(سادسا) — سلطة برلمان إحدى الولايات ازاء الملاحة التجارية — ودون أى مساس بالمحتوى العام للنصوص السابقة من هذا الدستور لا يترتب أى أثر قانونى فى أى ولاية ابتداء من سريان هذا الدستور على الفقرة ٤ من قانون المحاكم الاستعمارية لوزارة البحرية الصادر فى سنة ١٨٩٠، وهى الفقرة التى تنص على أن بعض القوانين يحتفظ بها حتى يعرب الملك عن ارادته وتشمل شرطا معلقا، وكذلك الفقرات المنصوص عليها فى القانون المذكور وتتطلب موافقة صاحب الجلالة بمجلسه على كل قاعدة قضائية وضعت لعمل محكمة من محاكم وزارة البحرية واجراءاتها .

(سابعا) — تحفظ قانون أمريكا الشمالية البريطانية وتطبيق الدستور على كندا ـ

(ا) — لا يجوز أن يعتبر أى شىء مما يشتمل عليه هذا القانون منطبقا على دستور أمريكا الشمالية البريطانية (سنة ١٨٦٧ ـ ١٩٣٠) سواء من ناحية ما نسخ منه أو عدل أو حور ؛ ولا على أى قاعدة أو لائحة ترتبت على العمل بهذا الدستور .

(ب) تتناول نصوص الفقرة الثانية من هذا الدستور جميع القوانين التى يصدرها أى اقليم فى كندا وكذلك سلطات جميع الاقاليم المذكورة .

(ج) السلطات التى يمنحها هذا الدستور لبرلمان كندا والهيئات التشريعية لاقاليمها قاصرة على سلطة سن القوانين الخاصة بالمواد الداخلة ضمن اختصاص كندا أو أى هيئة تشريعية لاقليم من أقاليمها .

(ثامنا) تحفظ القوانين الدستورية لاستراليا وزيلندا الجديدة — لا يجوز اعتبار أى شيء فى هـذا الدستور كاداة تخلع سلطة النسخ أو التنقيح على دستور عصبة استراليا أو على قانونها الدستورى أو على القانون الدستورى لولاية زيلندا الجديدة اللهم إلا اذا كان ذلك طبقا للتشريع القائم هناك قبل سريان هذا القانون .

(تاسعا) تحفظ خاص بدول استراليا ـ

(ا) — ولا يجوز اعتبار أى شيء فى هذا الدستور كأداة تصرح لبرلمان عصبة استراليا بالتشريع فى أى مسألة تدخل ضمن اختصاص دول استراليا وليست فى الوقت نفسه مسألة داخلة ضمن اختصاص سلطة برلمان استراليا أو حكومتها .

(ب) ولا يجوز اعتبار أى شيء فى هذا القانون كأداة تحتم الحصول من برلمان أستراليا أو حكومتها على موافقة أيهما بصدد قانون يصدره برلمان المملكة المتحدة بخصوص أى مسألة تدخل ضمن اختصاص سلطة دول استراليا وليست فى الوقت نفسه مسألة داخلة ضمن اختصاص برلمان جماعة استراليا أو حكومتها فى أية حالة من الاحوال التى كان فيها لبرلمان المملكة المتحدة أن يسن هذا القانون دون تلك الموافقة قبل سريان هذا الدستور .

(ج) ان المراد من الطلب والموافقة المشار اليهما فى الفقرة الرابعة من هـذا القانون عند تطبيقه على عصبة استراليا هو طلب برلمان العصبة المذكورة وحكومته

(١٠) أما فقرات هـذا الدستور التى لا تنطبق على استراليا وزيلندا الجديدة والارض الجديدة إلا إذا وافقت عليها فهى .

(ا) — لا تسرى أى فقرة من الفقرات ٢و٣و٤و٥و٦ من هذا الدستور على ولاية باعتبارها جزءا متمما من تشريع هذه الولاية ، إلا اذا كانت هذه الفقرة قد أقرها برلمان الولاية المذكورة ، ومن الجائز أن يستعير كل قانون يصدره البرلمان

المذكور أي فقرة من هذا الدستور باعتبار أن لهذه الاستعارة قوة القانون سواء ابتداء من سريان هذا الدستور أو ابتداء من تاريخ لاحق يعين فى القانون الذى وافق على ذلك.

(ب) من الميسور لبرلمان أى ولاية من الولايات المذكورة أن ينسخ استعارة أى الفقرات المذكورة فى النقطة (ا) من هذه الفقرة .

(ج) إن الولايات التى تنطبق عليها هذه الفقرة هى عصبة استراليا وولاية زيلندا الجديدة وجزيرة الارض الجديدة .

(حادى عشر) — معنى كلمة مستعمرة (Colonie) فى القوانين التى توضع فى المستقبل — وعلى النقيض من نصوص القانون التفسيرى الصادر سنة ١٨٩٩ — إن اصطلاح « مستعمرة » (Colonie) لا يشتمل على أى ولاية ولا أى اقليم أو دولة هى جزء من ولاية بعد سريان هذا الدستور عقب اقرار برلمان المملكة المتحدة اياه .

(ثاني عشر) — عنوان مختصر — من الجائز أن يذكر هذا القانون بعنوان «دستور وستمنستر» (Statut de Westminster)

الخلاصة

هذا هو شأن الامبراطورية البريطانية فى الوقت الحاضر بناء على الوثائق الرسمية. فانت ترى بناء هذه الامبراطورية معينا محدودا وعلى جانب من الأحكام فى نواح، ولكنك تجده فى أغلب النواحى مفككا ، فهو إذن نظام أمبراطورى نوعى فذ ، وطراز خاص . وكما قال الفقهاء فى مواطن عديدة « انه عصبة أمم بريطانية » ولكن مما لا شك فيه ان هذا الطراز يمت بلحمة النسب إلى طراز الدولة المتعددة (Type multiple) وان المبدأ المهدى (Le principe fèdèratif) هو الذى يعمل فى أساس هذا النظام الامبراطورى الضخم المتشعب فى كل مكان .

لقد تكلمنا طويلا فى سبيل اثبات ذيوع العمل بمبادىء الدولة المهدية ، ولقد جعل « برودون » (Proudhon) مهمته فى كتابه المبدأ المهدى (Le principe fédératif) أن يدلل على أن هذا المبدأ كان الوحيد المؤدى إلى حل ممكن للبناء والنظام السياسيين للعالم الحديث، ولقد شاد من قبله منتسكيو (Montesquieu) بنعم المبدأ المهدى وهو يحاول أن يثبت أنه مبدأ يبيح للدول العظمى أن تحتفظ بميزاتها على اعتبارها دولا عظمى دون أن يؤدى إلى فقدان ميزات الدول الصغيرة بمساحتها (راجع روح القوانين ـ الكتاب التاسع ـ الفصل الاول)

فشكل الدولة المتعددة ذائع إذن فى هذه الايام ، والسبب فى ذلك راجع إلى المساحات الكبرى التى تشغلها الدول الآن ، والى اختلاف الاحوال الاقتصادية والحيوية للاجزاء المتكونة منها هذه الدول .

ولكننا لا نعنى بذلك القول أن المبدأ المهدى حديث ، ولذلك نرى من الواجب ان نلقى نظرة سريعة على تاريخ هذا النظام فى العهود القديمة .

الفصل الثالث

المبدأ العهدى فى الماضى

Le Principe fédératif

زعم بعض المؤلفين أن الازمان السابقة قد جهلت فكرة العهدية . وهذا موقف جيلينيك Jellinek الذى صرح فى ص ١٤٣ من كتابه « ازدواج الدول » Les unions d' Etats بما يأتى : « الدولة العهدية L' Etét fédéral حدث تقوم بتنفيذه الحياة السياسية العصرية وهى تقبض بيديها على مزاج عضوى من جميع وظائف الدولة »

ومن جهة أخرى تجد بوريل Borel أحد المؤلفين السويسريين المحترمين يقول: « ونستطيع أن نقول ان الاقدمين قد جهلوا فكرة الدولة العهدية »

ولكن المسيو لفور Le Fur استاذ القانون الدولى بجامعة باريس قد عنى باثبات عكس ذلك، ودلل على أن المبدأ العهدى لم يكن مجهولا من العصور القديمة ، وان كانت فوارق قد قامت بين المبدأ العهدى القديم والمبدأ العهدى الحديث .

الفوارق بين العهدية القديمة والحديثة

١ — إن أول فارق بين العهديات المركزية Les fédérations القديمة والعهديات المركزية العصرية .هو فى اتساع هذه العهديات الآن. فالدولة فى الازمان القديمة كانت تندمج فى المدينة وكل ما كان يمكن أن يتكون فى العصر الخوالى إنما عهديات بين المدن دون الدول .

٢ — أما الفارق الثانى فعامل انشاء الدول العهدية المركزية. فلقد كان الدين فى الازمان القديمة هو العامل الوحيد على خلق العهديات، وليس هذا بالامر الغريب بما أن المدينة

كانت دينيا كما شرحنا ذلك عند الكلام عن تطور فكرة الدولة فى بلاد اليونان والرومان (راجع الجزء الاول من علم الدولة) وهذه العهديات لم تصر سياسية الا تحت ضغط ظروف واخطار مشتركة هيأت توحيد المدن الدينية وازدواجها على قاعدة درأ الخطر واجتناب وقوعه ، (راجع أيضا اللغة والدين والعادات من مقومات الاستقلال للمؤلف) .

٣ — كان لفكرة المساواة فى العهد القديم شأن أقل مما لها فى العصر الحاضر ، ومع ذلك فليس من المهم أن نفيض الكلام فى هذا الصدد ، لان فكرة المساواة ليست جوهرية فى النظام العهدى المركزى . وأبلغ مثل لذلك تجده فى طراز « الريخ الالمانى » فيما بين سنة ١٨٧٢ وسنة ١٩١٩ ، حيث كان لبروسيا مركز ممتاز بتفوقها على باقى ولايات الدولة ، وكان لدولة بافاريا امتيازات خاصة لم تكن لغيرها من دول هذه الدولة العهدية أو ولاياتها .

واذن فمن الخطأ القول بان فكرة الدولة العهدية من الناحية القانونية كانت مجهولة فى العصور القديمة إذ هذه الفكرة كانت تتجلى فى تلك الازمان ، ولكن بطبائع خاصة ترجع إلى المدنية والمواقف السياسية التى لا أثر لها البتة فى أيامنا الحاضرة .

ولكننا مع ذلك اذا بحثنا العهديات القديمة سطحيا فاننا نثق بأنها كانت دولا مركبة أو متعددة ، بمعنى أننا نجد فى تركيبها مميزات الدولة المتعددة ، وهو قيام طباق Hiérarchie من عدة أنواع مسلسلة لهيئات حكومية، وطباق آخر من الاختصاصات الموزعة بين الوحدات التى تألفت العهدية منها [عناصرها] وبين هيئة مشتركة عليا أحلتها الوحدات العنصرية على رأسها لتدير على الاقل بعض شئون الاتحاد .

ويكفينا هنا أن نلم ببعض معلومات عن النظام العهدى القديم فى اليونان ، ولقد وجد مثل هذا النظام فى ايطاليا القديمة أيضا ، ولكن هذه النظم العهدية ملتوية ومتدخلة فى بعضها الى حد يجعلنا نقف هنا عند حد الاشارة اليها .

الدول العهدية المركزية فى اليونان القديمة

ان قيام الدول العهدية فى اليونان القديمة واضح جلى ، ومن المهم أن نبين ما كان

عليه هذا النظام حتى نعرف ما كان عليه الشكل العهدى المركزى وطبائعة الدائمة مهما كان العصر الذى يقوم فيه هذا النظام .

الشكل العهدى المركزى

فى اليونان القديمة

كان النظام العهدى المركزى ذائعا فى القرن الثامن عشر ، ولقد زعم القس « مابلى » Mably أحد مشاهير كتاب ذلك القرن انه عثر فى كل مكان من اليونان القديمة تقريبا على نظم عهدية مركزية ، وعنى بان يثبت ان محكمة التحكيم الدائم Amphyctionie (امفكسيونى) كانت واسطة عقد دول عهدية مركزية واسعة النطاق .

لقد سلم مؤلفو القرن الثامن عشر بان الدولة اليونان القديمة كونت دولة عهدية مركزية هى هى « الامفيكسيونى بيلوس دلفيين L'Amphyctionie pyloes delphienne فظنوا ان من الواجب اعتبار ماأسماه اليونان الاقدمون مجلس الامفيكسيوني هو محكمة دائمة للتحكيم مهمتها منع الحرب بين مختلف الدول العهدية المركزية . ولقد أرادوا بذلك ان يصطادوا عصفورين بحجر ، اذشادوا بذكر النظام العهدى المركزى والتحكيم الدولى ، وهما فكرتان بعيدتان عن ان تكونا غير متلائمتين ، بل وبينهما ارتباط وثيق الى حد ما ، لانه متى ازدوجت دولتان داخل نظام سياسى متسع كان من البدهى ان هناك مصلحة تقضى باجتناب كل ما يمكن أن يؤدى الى انفصام عروة هذا الازدواج .

واذن فمن الواجب ايجاد وسيلة لحل المشاكل التى تنشب بين دول العهدية المركزية (الولايات) سواء أكانت وسيلة حبية أم اجبارية .

ولكن ماذا يجب أن نرى فى هذه الفكرة ؟ «ان الامفيكسيونى بيلوس دلفيين» حشد يضم أغلب الشعوب وعددهم ١٢ شعبا ، وكان لكل شعب الحق فى أن يوفد

مُمَثِّلِيْنِ فى الجمعيات التى كان يلتئم عقدها كل سنة فى التيرمو بيل ؛ ولقد احتفظ التاريخ بنص اليمين التى كان يقسمها هؤلاء النواب، وهى يمين تستطيع أن تستخلص منها حقيقة مجلس الامفكسيونى، إذ يتضح منها أن عددا من الشعوب المجاورة قد اتحدوا فى سبيل السعى وراء جعل علاقات الجوار والحرب أقل وحشية والحيلولة، على الخصوص، دون حرمان شعب من الماء، ولا سيما فى بلاد كاليونان ينقصها الماء فى زمن السلم والحرب، ولذلك صار هذا العرف ذا طبيعة دينية.

ولقد أراد البعض أن يرى فى هذه الجمعيات نوعا من الدولة العهدية المركزية. ولكن هذا الرأى غير صحيح ذلك بان هذه الجمعية لم يكن لها اختصاصات دولية غير ماذكرنا. ولذلك فانها كانت مجرد جمعية تضم مندوبي الشعوب الذين تعهد بعضهم أن يؤدى للبعض الآخر بعض شئون. وقد اقتصر هذا النظام على ذلك. فالحقيقة هى أن هذه النظم العهدية قد وجدت، ولكن هذه المذاهب العهدية التى وجدت كانت الاحلاف Les Ligues وأهمها الحلف الايتولى La ligue éfolienne

على أن هذه الحركة العهدية المركزية لم تحدث فى اليونان إلا فى نهاية التاريخ « الكلاسيكى ». ذلك بان قيام دولة فى اليونان قبل عهد الاسكندر كان أمر امستحيلا، فكل ما كان ممكنا فى أيام المدنية القديمة التى حكمت وفاق المبدأ المتشبع بروح البلديات المحض كان قيام جماعات مؤقتة. ولكن عندما أتم الفتح المقدونى هدم التقاليد العتيقة وازال الحوائل التى فصلت بين يونانيي كل مدينة ونبتت فكرة القومية اليونانية Hellénisme أصبح نظام العهدية المركزية ممكنا، ورأينا تأسيس الحلف الاكينى Achéenne ثم الايتولى عدو الاول.

نظام الحلف الاكينى

يلوح أن الحلف الاكينى قد ضم اثنتى عشرة مدينة. ولكنه لم يكن حلفا قويا حيث لم يقم فى حياته بمهمة إلا أنه انتقل من يد متسلط إلا اخرى. فقد كان تحت حكم مقدونيا، ثم انتقل إلى حكم روما، أما المهم فيه فنظامه الذى سيدلل على

قيام هيئة عهدية مركزية فوق نظام الدول التى تتألف الدولة العهدية منها جميعا .

السلطة التنفيذية العهدية

فى الحلف الاكينى

كان النظام العهدى المركزى المهيمن على الوحدات التى تكونت منها الدولة مؤلفا من أولياء أمور Magistrats عهديين ومؤتمر Congrés . ومن بين أولياء الامور رئيس السلطة التنفيذية الذى أسموه Stratége . وإلى جانب هذا الرئيس الاعلى مجلس مؤلف من عشرة أعضاء ، وهذا المجلس نوع من المجالس التنفيذية العهدية التى يجمع رئيسها الاعلى كل الوظائف بين يديه ، فهو قائد البحرية والجيش وزعيم العدالة . وهو الذى يتحمل مسئولية المفاوضات السياسية ، ويترأس المؤتمر والجميات ويدير المداولات وله نوع من حق الاعتراض على القوانين .

سلطة المداولة

المؤتمر

ويوجد إلى جانب السلطة التنفيذية العهدية سلطة مداولة ، وهى سلطة عهدية أيضا أسموها المؤتمر .

ويتألف هـذا المؤتمر من مجلس شيوخ Sénat ، ومجلس آخر يلوح أنه ليس معروفا تماما . ويسمى « جيروسيا » Gueroussia . وهو مجلس يظهر أنه كان يتألف من أعضاء أكبر سنا من أعضاء مجلس الشيوخ .

ولقد كان الشعب يتدخل أيضا للتصويت بصدد من بعض مسائل تهم الدولة العهدية

وكان المؤتمر يعقد جلسات عادية ، وأخرى غير عادية ، ويتداول بصدد مسائل عديدة هامة ، ولا سيما مسألة قبول أعضاء جدد ضمن سياج الدولة العهدية ، ولقد كان له اختصاص واسع النطاق فيما له مساس بالمسائل الدولية .

ولهذا المجلس أيضا حق العمل على الاحتفاظ بسلامة الدولة العهدية المركزية وهذه المهمة هى التى تجعل من المؤتمر محكمة عهدية تنطق بالعقوبات ، فكان فى وسع هذا المجلس أن يحكم بالغرامة على أعضاء الدولة كما كان له أيضا أن يحكم على الافراد .

هذه خلاصة النظام الآكينى جملة ، وهو نظام واضح فى أنه عهدى مركزى تجد فيه توزيع الاختصاص بين الدول الخاصة أعضاء الدولة المهدية العامة وبين السلطة المركزية .

ولقد تركت الدول الخاصة الى الهيئة العليا القائمة عليهم سلسلة مصالح تديرها هيئات نجد منها سلطة تنفيذية الى جانب الرئيس الاعلى (Le stratège) ومختلف أولياء الامور العهديين والسلطة التشريعية الماثلة فى المؤتمر . وفى النهاية نجد المحكمة العهدية التى نيط بها السهر على استبقاء الوفاق بين مختلف أعضاء الازدواج .

وهناك وجوه شبه وثيقة بين نظام الحلف الايتولى (Etolienne) ونظام الحلف الآكينى (Achéenne) . ويكفى أن نقصر القول على هذا بالنسبة للمثل الآخر من امثلة النظم العهدية المركزية القديمة .

النظم العهدية المركزية

فى العصر الحاضر

لقد ارتقى الشكل العهدى فى العصر الحاضر رقيا عظيما ، سواء أكان ذلك باسم (Confédération d' Etats) العهدية الاستقلالية ، أم باسم العهدية المركزية (Etat fédéral). أما الامثلة العادية للعهدية الاستقلالية لجمهورية الاقاليم المتحدة بهولندا من سنة ١٥٨٩ الى سنة ١٧٩٥ والعهدية الاستقلالية السويسرية قبل سنة ١٧٩٥ ثم من سنة ١٨٠٣ الى سنة ١٨١٥ وفق معاهدة الوساطة Acte de Médiation ثم من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٤٨ حيث صارت العهدية الاستقلالية السويسرية عهدية

مركزية . واذا كانت قد سميت دائما الدولة العهدية الاستقلالية فان هذه التسمية لا تنطبق على هذا الطراز من ناحية التكييف القانوني . أما المثل الثالث فهو العهدية الاستقلالية الالمانية للرين فيما بين سنة ١٨٠٧ وسنة ١٨١٣ والعهدية الاستقلالية الجرمانية فيما بين سنة ١٨١٥ وسنة ١٨٦٦ . وتجد فى أمريكا الولايات المتحدة التى كانت بادى الرأى عهدية استقلالية من سنة ١٧٧٨ الى سنة ١٧٨٧ حيث أصبحت بحكم الدستور عهدية مركزية وبقيت حتى الآن كذلك .

ولنتكلم فى ايجاز عن النظام العهدى الاستقلالى ، داخل الاقاليم المتحدة فى البلاد الوطيئة .

العهدية الاستقلالية

لاقاليم البلاد الوطيئة

كانت البلاد الوطيئة حتى نهاية القرن السادس عشر جزءا من أملاك البيت المالك فى النمسا ، ولقد بقيت الاقاليم العشرة الجنوبية كاثوليكية أيام الاصلاح البروتستنتى ، أما الاقاليم السبعة الشمالية فانها اعتنقت البروتستنتية .

ولقد اتحد الكاثوليكيون مع البروتستنتين لحظة لرفع النير النمسوى . ولكن الانشقاق لم يلبث أن وقع سريعا . ولقد توثق الاتحاد فى سنة ١٥٧٦ بمناسبة تهدئة الخواطر فى مدينة جان (Gand) ، ولكن عقده انفرط بعد ذلك بثلاث سنوات (سنة ١٥٧٩) . ولما حدث هذا الحادث شعر البروتستنتيون بضرورة التماسك ، وتوثيق عروة الاتحاد ، فكونوا عهدية استقلالية (Confédération) بموجب معاهدة اسموها معاهدة ازدواج أوترخت (Union d ' Utrecht)

ولقد كان اتحاد اوترخت الذى ابرم فى سنة ١٥٧٩ اساس دستور الاقاليم المتحدة ، ولكن هذه المعاهدة كانت ناقصة . ولذلك حقت تكملتها بسلسلة من قرارات يصدرها مجلس الطبقات الثلاث (Les états généraux) وفاق قواعد العرف والعادة .

اختصاصات السلطة المركزية

يقضى الواجب فى كل دولة متعددة أومركبة بتوزيع الاختصاص بين الوحدات التى تتألف منها هذه الدولة وبين الهيئة التى تضعها هذه الوحدات على رأسها .

ا — الاختصاصات الخارجية

١ — الاختصاصات الخارجية التى خلعت على السلطة المركزية هى حق الحرب وحق ابرام الصلح والمعاهدات ولكن بالاتفاق مع الاقاليم، على أن تراقب الاقاليم مزاولة هذا الحق .

وتتناول هذه الاختصاصات الخارجية حق التصرف فى الجيش والأسطول وحق التشريع فى المواد الحربية والبحرية .

ب — الاختصاصات الداخلية

للسلطة المركزية المهيمنة على الاقاليم حق فرض الضرائب وتوزيعها بين الاقاليم بالنسبة لاهميتها ، ولها حق فض المنازعات التى تقوم بين أعضاء العهدية وحق التشريع فيما له مساس بالامتيازات فيما وراء البحار ، والسهر على الاحتفاظ بدين الاصلاح البروتستنتى على اعتباره دين الدولة .

واذا نحن قارنا بين الاختصاصين، الداخلى والخارجى، كان الاختصاص الاخير أهم بكثير من الاختصاص الاول .

تأليف السلطة المركزية

ولكن كيف تتألف هذه السلطة التى عهد اليها بهذه الاختصاصات ؟

كانت السلطة العهدية المركزية فى الاقاليم المتحدة تتألف من أربع هيئات

١ — هيئة نواب الطبقات الثلاث Les Etats-généraux

٢ — هيئة مجلس شورى الدولة Le conseil d ' Etat

٣ — الرياسة العليا Le Stathouderat

٤ — الدوائر (الوزارات) (Les collèges) — وهي تقوم بمهمة الوزراء والموظفين العهديين المركزيين .

هيئة الطبقات الثلاث .

هيئة الطبقات الثلاث هى الهيئة التى نص عليها القانون العادى بصدد الشئون العهدية ، ومعنى هذا أن اختصاص هيئة الطبقات الثلاث يتناول جميع الشئون التى لم يعهد بها صراحة الى أية هيئة أخرى من الهيئات العهدية المركزية . فهيئة الطبقات الثلاث كانت إذن المختصة وصاحبة الصفة وحدها فى اتخاذ الاجراءات كلما طرأ شأن لم ينص على التعيين بانه من اختصاص هذا الموظف أو ذاك .

وتتألف هيئة الطبقات الثلاث من نواب مجالس المديريات فى كل اقليم ويرتبط نواب هذه الهيئة بالتعليمات التى تصدر اليهم من مجالس المديريات . والاقاليم متساوية قانونا مهما كانت مرتبتها أو عنوانها . ومظهر هذه المساواة هو أن يرأس رئيس كل اقليم هيئة الطبقات الثلاث دواليك خلال اسبوع . وتتخذ قرارات هذه الهيئة مبدئيا وفاق رأى الاغلبية . ومع ذلك فمن الضرورى توافر الاجماع فى القرارات الخاصة ببعض الشئون كالقرارات المتعلقة بالسلام والحرب والضريبة وقبول أعضاء جدد وتفسير الدستور و تنقيحه .

مجلس شورى الدولة

يتألف مجلس شورى الدولة من محافظى الاقاليم و ١٢ عضوا تعينهم الاقاليم بنسبة مساهمتهم فى نفقات الدولة العهدية الاستقلالية .

وظيفة مجلس شورى الدولة الخاصة

ان بحث هذا الموضوع يؤدى بنا إلى العثور على أول نبت لفكرة المجلسين التى نجدها دائما فى الدول العهدية المركزية .

ان ازدواج المجلس النيابى فكرة لها بعض مزايا تشريعية ، اذ من المؤكد أن القوانين التى يسنها مجلسان تكون اكثر نضوجا من تلك التى يسنها مجلس واحد ، وان مجلسين يستطيعان ان يقاوما الاندفاع إذا صدر المجلسان عن أصلين مختلفين على نقيض ما إذا كان هناك مجلس واحد فلا يكون ثمة واق من الاندفاع والطيش .

ولكن ازدواج المجلسين فى الدول العهدية المركزية له وظيفة خاصة . ذلك بان أحد المجلسين يمثل الوحدات المؤلفة للعهدية المركزية . وكل هذه الوحدات معتبرة متساوية قانونا ، وإذن تكون النتيجة أن يوجد فى أحد المجلسين ممثلون لكل وحدة بقدر ما لكل من الوحدات الأخرى . وهذا ما رأيناه بالنسبة لهيئة الطبقات الثلاث فى الاقاليم المتحدة ، وأما فى المجلس الآخر فيكون التمثيل بنسبة الاهمية الناجزة لكل وحدة فى الدول العهدية ، فبينما التمثيل فى المجلس الاول يكون على قاعدة المساواة القانونية ، فان التمثيل فى المجلس الآخر يكون على قاعدة تعدد النواب بما أن عدد سكان كل اقليم يختلف عن عدد سكان الاقاليم الأخرى ، وهذا ما حدث بالنسبة الاقاليم المتحدة حيث توزع الاثنى عشر صوتا على الاقاليم بنسبة أهميتها .

وهناك فارق آخر لا يوجد فى النظام العهدى المركزى وله أهمية كبيرة ، ذلك بان فى مجلس شورى الدولة حيث تمثل الاقاليم ، بنسبة أهميتها يصوت الاعضاء فى حرية دون توكيل الزامى Mandat impératif وأما فى هيئة الطبقات الثلاث التى تمثل فيها دول خاصة على أنها دول تؤلف منها الدولة العامة فان النواب يصوتون بناء على تعليمات الزامية صادرة من دولهم .

ويقسم عضو مجلس شورى الدولة أنه لا يضحى أبدا لمصالح العامة فى سبيل

نصرة مصلحة الاقاليم مع تمتعه بحرية التصويت

ويختص مجلس شورى الدولة على الخصوص بالشئون المالية والحربية .

الرياسة العليا

اصولها التاريخية

وهناك الرياسة العليا المتممة لسلطة الدولة العهدية المركزية . وهى ما اسموها Stathoudérat فلنمحص أصولها .

كان الرئيس الاعلى أيام السيادة الاسبانية هو حاكم الاقليم . ممثل الملك . وبهذا اللقب كان يزاول وظائف هامة . ولما استردت البلاد الوطنية استقلالها احتفظ الرئيس الاعلى بنفس وظائفه،ولكن عوضا عن أن تعينه اسبانيا عينته الاقاليم نفسها ، على أن يقسم كل اقليم يمينا لحاكمه عند تعيينه .

ولقد حدث أن اختار بعض الاقاليم الحاكم الاعلى لاقليم هولندا . وهكذا حصل ان اختارا السبعة الاقاليم غليوم الرابع . فكانوا جميعا تحت حكم رئيس واحد .

التوسع التدريجى واختصاص الرئيس الاعلى

لم يكن للحاكم الاعلى الا اختصاصات ضئيلة قانونا . ومع ذلك فانه كان خاضعا لاشراف مجلس الطبقات الثلاث من ناحية مزاولة هذه الاختصاصات . غير ان مهمة هذا الحاكم عمليا جعلت تعظم على التوالى وتنمو بلا انقطاع. فرغما من انه لم ينص صراحة على ان للرئيس الاعلى أن يمثل الاقاليم المتحدة فى الخارج فان هذا الرئيس الاعلى مثل البلاد الوطنية فى الخارج عمليا . وهذا معقول كلما كنا امام عضوين: عضو اجماعى ، وعضو فردى. لان العضو الفردى هو الذى يظفر ويتغلب على العضو الاجماعى وهذا ماحصل للحاكم العام الذى تفوق على مجلس الطبقات

الثلاث . ولقد سهل هذا الامر ذلك النوع من الاستفتاء الشعبي الذى أدى الى تعيين شخص واحد كحاكم أعلى .

ولقد لقب أمراء أورانج Orange بلقب Stathouder حاكم أعلى ، كما فاز كل منهم من مجلس الطبقات بلقب القائد العام Capitaine général وامير البحر العام الاقاليم المتحدة ، وبذلك جمعوا بين القيادة العليا لقوات البر والبحر فى الدولة العهدية ، وصاروا الشخصيات المتفوقين فى الحكومة المركزية للأقاليم المتحدة .

الحُكم

ولقد اطلق فيما مضى على وزارات الدولة الحالية كلمة Collèges والى جانب الوزارات وجد موظفون عهديون . Fonctionnaires Fédéraux

الولى

ونجد بين هؤلاء الموظفين العهديين ما أسموه « ولى هولندا » Le pensionnaire de Hollande وهو موظف كان كالحاكم الاعلى ، ولكنه شخصية اقليمية اكتسبت مركزا متفوقا كما اكتسبت لقب حاكم اقليم هولندا ، ثم اصبح موظفا عهديا .

وكانت مهمة هذا الولى خلال سيادة الاسبانيين أن يدافع عن الاقليم ضد اغتصابات ولى الامر ، ولما رفع نير الاسبانيين استمر يدافع عن الاستقلال الداخلى لكل اقليم ، ثم اقتاد شئون الدولة الاقليمية .

ولقد كان لهذا الولى حق حضور جميع اللجان حتى اللجان الخارجية ، وكان يزاول اختصاصا متفوقا بنسبة أهمية الاقليم الذى يمثله . ونيط به أيضا مهمة وزير الخارجية ، بل انه كان عمليا وزير خارجية السلطة المركزية فى الاقاليم المتحدة .

سلطة الاقاليم

احتفظت الاقاليم بشخصيتها واستقلالها فى جميع الشئون التى لم تنزل عنها للسلطة المركزية ، ولقد كانت تحكم نفسها فى حرية ، ولها قوتها المسلحة الخاصة ، الا فيما

يتعلق باسناد القيادة لفرد واحد ، وكان لها ضمانات تقضى بان لا ينقح الدستور ضد مصلحتها ، ذلك بان موافقة جميع أعضاء الدولة كانت ضرورية لتنقيح الدستور .

ولم يكن فى وسع السلطة المركزية ان تنفذ ماتتخذه من قرارات بنفسها حيث تحتم تنفيذها بواسطة كل اقليم داخل حدود بلاده .

ظهور الدولة العهدية المركزية

فى الولايات المتحدة الامريكية

ولقد ظهر فى سنة ١٧٨٧ نوع جديد من العهدية عندما أعلن دستور الولايات المتحدة . ومع ذلك فان الضرورة هى التى ارغمت الولايات المتحدة على أن تنتقل من شكل العهدية الاستقلالية Confédération الى شكل العهدية المركزية Fédération بعد إذ جربوا الشكل الاول .

العهدية الاستقلالية

خلال حرب الاستقلال

وعندما اشتد الخلاف واحتد الخصام والشقاق بين انجلترا والمستعمرات الامريكية البريطانية ، وعندما اعلن استقلال هذه المستعمرات صراحة ، قامت حكومة فعلية Gouvernement de fait هى حكومة المؤتمر (congrès) وهى حكومة ثورية Revolutiounaire باعتبار أنها جاءت املاء الضرورة ، ولم تكن نتيجة نظام صدر عن قانون وضع قبل تأليفها .

ولقد استمدت هذه الحكومة سلطتها من رضاء مختلف المستعمرات ، وكانت هذه السلطات المستمدة هى سلطات انتقاليةمؤقتة خلال وجود الحكومة التى اعتبرت مجلسا استشاريا أكثر مما هى حكومة .

ولقد صدرت منذ اعلان الاستقلال فى سنة ١٧٧٦ قرارات أولية تناهت فى السنة التالية الى وضع دستور سمى Act وهو « مواد خاصة بدولة عهدية استقلالية وازدواج ابدى » جمعت المستعمرات الثائرة فى حظيرة عصبة لحمتها الصداقة المتينة ووثقت بين كل واحدة وأخرى . وهذه هى التعبيرات التى نصت عليها هذه الوثيقة .

وقد أدت هذه المحاولة التى أريد بها تكوين حكومة قومية كما قال أحد المؤرخين الى قيام شىء لم يكن قوميا ولا حكوميا . وفى الحق لم يكن هناك حكومة، ولا حكومة قومية ، وانما كان هناك عصبة من دول تحالفت لتحقيق غايات مشتركة ؛ ولكن كل ولاية مشتركة قد احتفظت بما يقرب من عناصر السلطة جميعا، ولم تنزل للادارة المشتركة الا عن المسئوليات دون أن تمكنها من الوسائط التى تستطيع بها درأها .

وفى الواقع ان النظام المركزى لذلك الاتحاد الاستقلالى قد انحصر بصفة جوهرية فى مجلس واحد هو المؤتمر ، دون أن يكون الى جانبه سلطان تنفيذى [أو سلطان قضائى . فهل استلهم هذا النظام الدساتير العهدية القائمة وقتئذ ؟ أم أنهم أرادوا بمواد العهدية الاستقلالية سنة ١٧٧٧ أن ينقلوا نظم اقاليم البلاد الواطئة العهدية ؟ لقد زعم ذلك بعض المؤرخين الامريكانيين ولا سيما كامبل Campbell فى كتابه

Les Puritains en Hollande , en Angleterre et en Amérique

لقد انشأت مواد العهدية الاستقلالية مؤتمرا ، ولكن لم يكن لاى دولة فيه غير صوت واحد رغما من أن عدد ممثلى كل دولة تراوح بين ٢ و ٧ . فهذا المؤتمر كان اذن صورة طبق الاصل من مجلس الطبقات الثلاث بالبلاد الواطئة . وكذلك كانت له جميع السلطة التنفيذية لمجلس الطبقات ،

ولم يكن لدول الولايات المتحدة رئيس ، كما لم يكن لاقاليم البلاد الواطئة رئيس للسلطة التنفيذية ، بينما كان لكل دولة على انفراد رئيس .

وكان للهيئة التشريعية فى الدولتين حق اعلان الحرب وابرام الصلح وحق تعيين الموظفين المدنيين والحربيين فى جميع الوظائف . وقصارى القول كان للسلطة التشريعية كل اختصاصات الحكومة الا ما كان خاصا بالقضاء البحت .

ولقد عاشت العهدية الاستقلالية بالولايات المتحدة عشر سنوات ، ولكنها فشلت فيها فشلاذريعا ادى الى مطالبة اجماعية بعقد جمعية تأسيسية انعقدت فى فيلادلفيا سنة ١٧٨٦ وسنت دستور الولايات المتحدة الحاضر .

مؤتمر فيلادلفيا ودستور سنة ١٧٨٧

سقط نظام العهدية الاستقلالية سقوطا تاما . ولذلك وجب أن يحل محله نظام آخر ، ولقد كان هذا النظام الآخر هو نظام العهدية المركزية ، وهو نظام أقوى من ذلك الذي مزق شر ممزق بسياط نظام العهدية الاستقلالية .

لقد فقهت الجمعية التأسيسية بفيلادلفيا تماما نظام العهدية الاستقلالية، حتى أنها اقتصرت على اعلان عدو لهاعنه . فكان دستور سنة ١٧٨٧ دستورا مختلفا تمام الاختلاف عن سابقه ، اذ نص على وجود رئيس للسلطة التنفيذية وهذا فارق واضح بين هذا الدستور والدستور القديم ، كما كان هناك هيئة تشريعية من مجلسين فى احدهما نواب الدول المتحدة باعتبارها دولا متحدة ، وفى المجلس الآخر نواب الشعب . ثم سلطة قضائية .

فهل دستور سنة ١٧٨٧ قد جاء عملا جديدا بمعنى الكلمة ، وخرج مباشرة من أدمغة « اباء الدستور » ؟ لقد زعموا ذلك أحيانا ، وفى ذلك شيء من الصحة ، بمعنى أن شكل العهدية الاستقلالية كان الطراز الوحيد القائم من الاشكال العهدية أما ما وضع فكان شكل العهدية المركزية .

أما اذا نحن نظرنا الى الدستور من النواحي الاخرى غير الناحية العهدية المحضة فاننا نلاحظ أن هذا الدستور قد تشبع بتقاليد الحكومة الانجليزية والقانون العام الانجليزى، وكل ماقام به المؤسسون هو أنهم عرفوا كيف يكون التوفيق بين القانون العام الانجليزى وبين المواقف والاحوال الجديدة لوجودهم، كما عرفوا أن يحققوا بطريقة منتجة ازدواج مختلف الولايات التى كان لكل منها حكومة مستقلة عن التقاليد البريطانية .

ولكن هل دستور سنة ١٧٨٧ قد استلهم مُثلا عصرية ؟ هذا مازعمه البعض أحيانا ولا سيما المؤلف السابق الذكر المستر Campbell كامبل ، غير أننا اذا نحن درسنا محاضر وضع الدستور بقدر الامكان ، بما أنه لاوجود لمحاضر رسمية لاعمال مؤتمر فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ ، أى إذا نحن درسنا المصادر العصرية لهذا الدستور فاننا نلاحظ أن نموذج الاقاليم المتحدة بهولندا التى ذكرت حتى لاتحتذى كان موضع سخط المؤسسين « اباء الدستور » كما قالوا عنهم ، ولذلك فانهم تجنبوا العمل بنظام العهدية الاستقلالية الذى عملت به البلاد الوطيئة ، وكان اتباعه فى امريكا مفضيا الى أسوأ النتائج خلال العشر السنوات التى انقضت بين سنة ١٧٧٧ وسنة ١٧٨٧

ولقد صرح ولسن بقوله : « ان سويسرا وهولندا يرون أن بقاء عهديتهما الاستقلاليتين لا يرجع الى القيمة الاصلية للنظام ، وانما يرجع إلى ضغط الشعوب المحيطة بهما » . ثم جعلت صحيفة الفيديرالست Le fèdéraliste توجه الكلام للشعب حتى يؤيد الدستور الجديد بالمقابلة بينه وبين دستور البلاد الوطيئة .

ان الفيديرالست (Le Fédéraliste) وثائق هامة حازت شهرة عظيمة فى القانون العام الامريكى . إنه اسم صحيفة وجدت للدعاية . وأسسها ثلاثة رجال من عظماء الامريكانيين هم هاميلتون « Hamilton » وجى « Jay » وماديزون « Madison الذين عاونوا فى وضع الدستور الجديد ، وبذلوا الجهد فى سبيل خلق رأى عام قوى بقدر الامكان لمصلحة ذلك الدستور واقراره « فالفيدبراليست » هو اذن تعليق سابق على نص الدستور ، ومن أكرم الوثائق وأجلها ، ولذلك فهو فى حكم المرجع ، يستشار فى أغلب الاحايين عند ما يكون من الضرورى تحديد بعض نقط غامضة فى الدستور .

ولقد برهنت صحيفة « الفيديراليست » عن أن الامريكانيين قد أرادوا أن يضعوا طرازا آخر يختلف تمام الاختلاف عن الطراز القائم . وهو طراز العهدية الاستقلالية وهذا الشكل العهدى الجديد هو شكل الدولة العهدية المركزية.

ومنذ ذلك التاريخ وجد عدد كبير من العهدية المركزية . فهناك سويسرا منذ سنة ١٨٤٨ والمانيا الشمالية من سنة ١٨٦٦ إلى سنة ١٨٧٠ والريخ الالمانى منذ

سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩١٩ . ونستطيع أن نذكر هنا ان قد وقع تلطيف فى طبيعة الدولة العهدية المركزية جعلنا نقرب من الدولة البسيطة « Etat unitaire » كما هو شأن الريخ بعد دستور فيمار ، وكندا التى تؤلف نوعا آخر من العهدية المركزية ، وهناك أنواع أخرى فى أمريكا الجنوبية ، ولكننا نقتصر على الأمثلة السابقة .

ولما كنا قد قلنا فيما تقدم ان المؤسسين الامريكانيين وقد أرادوا أن يوجدوا طرازاً آخر غير طراز الدولة العهدية الاستقلالية التى كانت قائمة عندئذ فى البلاد الوطيئة، فقد حق علينا أن نكشف عن الفوارق بين الدولة العهدية المركزية والعهدية الاستقلالية . وهما الطرازان الهامان لنوع العهدية .

الفوارق بين العهديتين

ان العنصر المشترك بين العهدية الاستقلالية هو العنصر العهدى ، ومعنى العنصر العهدى هو مساهمة الدول الخاصة أعضاء الدولة العهدية فى تكوين ارادة مشتركة بموجب عهد وميثاق ولكن هذا العنصر الموجود فى الصورتين العهديتين يكون على درجة مختلفة فى أيهما ، فهو أبرز واظهر فى دولة العهدية المركزية منه فى العهدية الاستقلالية .

بحث المقاييس القانونية

التى تقوم عليها الفوارق بين العهديتين

ولقد حاول البعض فى مواطن عديدة أن يجد مقياساً قانونيا دقيقا لبيان الفوارق بين العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية ، ومن بين العلماء الذين حاولوا ذلك نجد الفقيه الالمانى « وستركامب Westerkamp » حيث درس هذا الموضوع دراسة عميقة واقترح بعض مقاييس نذكر منها ما يلى .

المقياس الاول

احصاء حقوق السلطه المركزية وعدم احصائها

(١) قد نكون أمام دولة عهدية استقلالية أو عهدية مركزية تبعاً لما إذا كانت حقوق السلطة المركزية قد أحصاها الدستور، وعددها أم لا . فاذا كانت حقوق السلطة المركزية قد أحصاها الدستور وعددها دون تحديد حقوق الدول الخاصة أعضاء الدولة العامة كنا أمام عهدية استقلالية « Confédération d , Etats » أما إذا كان الأمر على نقيض ذلك وكان ما حصره الدستور وما عدده هو حقوق الدول الخاصة دون أن يحصى ويعدد حقوق السلطة المركزية كنا أمام دولة عهدية مركزية (Etat fédéral)

والفكرة التي يدور حولها محور هذا المقياس هي الآتية:

ان عدم تحديد الحقوق الخاصة باحدى طرازى الدولة العهدية لا قصد منه إلا حصر الاختصاص فى السلطة المركزية . لأن الغرض من بيان الحقوق هو تحديدها، ولذلك تكون القاعدة هى اختصاص السلطة المركزية ما دام الاطلاق قد وجد .

وفى الوسع أن نضيف إلى ذلك أن الغرض هو مجرد مقياس نظرى ، لان من الخطر أن نعلق الشكل القانونى للدولة على تفاصيل تحريرية كما فى الوسع أن نعترض على هذا المقياس لأنه لا يتفق والوقائع . فاختصاصات السلطة المركزية لم يحصها دستور جمهورية الاقاليم المتحدة بالبلاد الوطيئة ولا دستور الازدواج السويسرى ، وإذا نحن طبقنا المقياس السابق اقتراحه كان التفوق لاختصاص السلطة المركزية، وإذن كان من الواجب أن نكون أمام دولة عهدية مركزية « Etat fédéral » ومما لا شك فيه أن المثلين المذكورين وهما ازدواج الاقاليم المتحدة بالبلاد الوطيئة وسويسرا فيما مضى ، كانا دولتين عهديتين استقلاليتين ولم يكونا عهديتين مركزيتين .

أما فيما يتعلق بالدول العهدية المركزية فمنها ما نجد اختصاصاتها غير محصورة ولا محدودة فى الدستور كحالة كندا مثلا ، وهـذه الحالة تؤيد المقياس المقترح ، أما بالنسبة للعهديات المركزية الاخرى جميعها ففى الوسع أن نلاحظ على النقيض أن هناك مواداً تنص فى جلاء على وجوب الاحتفاظ بالاختصاصات التى لا ذكر لها بالنسبة للدول الخاصة أعضاء الدولة العهدية ، وإذن فمن المستحيل أن نسند إلى هذا المقياس قيمة قانونية تجعله قادراً على أن يميز بين الدولة العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية

المقياس الثانى

ميزات شكلى العهديتين

ان « بلونتشلى » العالم السويسرى الالمانى الذى ذاع صيته بحق فى عالم التأليف فى القانون العام الداخلى والقانون الدولى قد صرح أن الفارق الصحيح بين العهدية الاستقلالية والعهدية المركزية موجود فى محرك أى الشكلين العهديين

فالعهدية الاستقلالية كما « يراها بلونتشلى » ليس لها إلا محرك واحد هو المؤتمر « **Congrès** » أو الدييت « **Diète** » . أما العهدية المركزية فدولة قائمة بنفسها تعلو الدول الخاصة ولها ككل دولة نظام تام من النواحى التشريعية والتنفيذية والقضائية .

ان هذا المقياس بسيط للغاية ، ولكن فى الوسع الاعتراض عليه لأن هناك عهديات استقلالية لم يكن لها « دييت » فحسب ، وإنما كان لها إلى جانب هذا المجلس نظام تشريعى وقضائى بلغ حد الكمال ، ولا سيما الولايات الجنوبية الامريكية أثناء حرب الانفصال فى الولايات المتحدة حيث أنشأوا هناك نظاماً يحاكى نظم العهديات الاستقلالية . وعلى العكس توجد دول عهدية مركزية لا نزاع فى طبيعتها هـذه ، ومع ذلك فليس لها ، أو على الأقل لم يكن لها فى وقت ما ، نظام تام بالدقة كما

كان شأن الريخ الالمانى سنة ١٨٧١ حيث انتظر الناس حتى سنة ١٨٧٧ ليروا قيام نظام قضائى عهدى بانشاء محكمة الامبراطورية فى ليبزيج ، وكذلك كانت الحال بالنسبة لسويسرا قبل سنة ١٨٧٤ ،ولذلك فان هذا المقياس ليس بالمقياس الدقيق الذى يتبع لتعرف الفارق بين العهديه المركزيه والعهديه الاستقلالية

المقياس الثالث

المساواة فى حقوق الوحدات وعدم المساواة بينهما

ولقد بحث الفقهاء عن مقياس ثالث فى المساواة بين حقوق الوحدات المكونة للدولة العهدية وعدم المساواة بينها ، وذلك بان العهدية الاستقلالية تمتازبالمساواةالتامة بين حقوق الوحدات المكونة لها ،أما فى العهدية المركزية فمن الجائز ألا تكون هذه المساواة مطلقة .

ولكن هذا المقياس ينازعه الواقع ، فقد كنت تجد فى المانيا منذ سنة ١٨١٥ ان المساواة بين أعضاء العهدية غير مطلقة ولذلك كان جديراً بنا أن نستنتج بناء على رأى أنصار هذه النظرية انها كانت دولة عهدية مركزيه منذ سنة ١٨١٥ ، ولكن هذا كان على نقيض الواقع تماماً ، لأن العهدية الجرمانية كانت فيما بين سنة ١٨١٥ و ١٨٦٦ عهديه استقلالية ، وليست عهدية مركزية .

المقياس الرابع

حكومة فى قمة حكومات أخرى

أو العمل المباشر لحكومة مركزية فى رعايا الدول الخاصة

لا يجوز أن يكون فى العهدية الاستقلالية غير حكومة تقوم على رأس حكومات

أخرى . أما فى العهدية المركزية فالأمر على النقيض حيث هناك حكومة تعمل مباشرة فى رعايا دول خاصة ، أى رعايا الولايات .

ولقد كان لهذا المقياس الذيوع والاقبال ، ذلك بأنه على جانب من الصحة . فهو يوضح لنا واحداً من أخطر عيوب العهدية الاستقلالية بل انه يوضح لنا واحداً من المظاهر التى تسبب كل ضعف هذا النظام ووهنه . وفى الحق ان السلطة المركزية فى هذا الشكل العهدى قد نظمت بطريقة على جانب عظيم من الضعف ، ولذلك فانها تضطر الى أن تلجأ فى تنفيذ قراراتها إلى نظم العهدية المركزية ، على أن هذا ليس إلا نتيجة ضرورية لنظام ناقص ترجع نشأته إلى مجرد ظروف سياسية ، دون أن يكون لهذا العيب النظامى أى اتصال بالطبيعة القانونية للعهدية الاستقلالية ، والدليل على ذلك هو أن جميع العهديات الاستقلالية قد انطوت على صلات قد تكون عديدة ، ومن شأنها أن تربط بين السلطة المركزية ورعايا الولايات المتعاهدة . والنتيجة هى أنه إذا كانت العهدية الاستقلالية تعمل غالباً فى الواقع بواسطة الدول التى تكونت منها أكثر مما تعمله هذه الدول بواسطة الحكومة العهدية المركزية فان هذا الفارق يتعلق بمرتبة الدول المكونه للعهدية دون أن يتعلق بالطبيعة القانونية التى لها وحدها أن تبين الفرق الصادق بين طرازى الحكومتين

المقياس الخامس

تملك حقوق السيادة الخارجية وعدم تملكها

أما إذا كان للسلطة المركزية حقوق السيادة الخارجية خاصة دون سائر الدول الاخرى المكونة للعهدية وهى حقوق التشريع والتحالف والتعاهد واعلان الحرب فاننا نكون أمام دولة عهدية مركزية ، وأما إذا كانت اختصاصات السيادة الخارجية موزعة على العكس بين السلطة المركزية والدول الخاصة المكونة للعهدية كنا أمام عهدية استقلالية .

ان هذا المقياس صحيح عادة ، ولكن ليس فى الوسع أن نخلع عليه صفة اعتباره مقياسا دائما . ذلك بانه اعتبر مقياسا معيبا فى بعض أحوال معينة كحالة الامبراطورية الالمانية سنة ١٨٧١ إذ كانت بلا نزاع دولة عهدية مركزية . فاذا كان هذا المقياس صحيحا تماما لما كان لغير السلطة المركزية اختصاصات خارجية ، ولما كان لاية دولة خاصة من دول العهدية حق التشريع ولا حق التحالف والتعاهد ، ولا حق اعلان الحرب ، مع أنه وان كان حق الحرب كان من اختصاصات السلطة المركزية غير ان الدول المكونة للعهدية كان لها حق التشريع وحق التحالف والتعاهد ولا سيا دولة « البافير » التى كان لها ممثلون فى بلاد مختلفة وكان لها حق ابرام معاهدات خارجية .

ولقد رأينا من جهة أخرى ، على النقيض، أنه قد حصل فى بعض عهديات استقلالية ان تتنازل بعض دول العهدية تنازلا تاما عن اختصاصاتهم الدولية ، كما كان شأن العهدية السويسرية التى تأثرت بعهد الوساطة (**Acte de médiation**) بين سنة ١٨٠٣ و سنة ١٨١٥ . وإذن يكون هذا المقياس صحيحا عادة ولكنه يكون مع ذلك معينا فى بعض الاحوال.

المقياس السادس

تحديد وعدم تحديد حقوق السيادة الخارجية

يقولون ليس الغرض هو معرفة ما إذا كان للسلطة المركزية خاصة جميع حقوق السيادة الخارجية دون الدول التى تتكون منها العهدية ، او شطر من هذه الحقوق ، وانما الغرض هو معرفة ما إذا كان اختصاص السلطة المركزية قاصرا أو غير قاصر على حقوق السيادة الخارجية ثم يقولون : « دولة العهدية المركزية هى كل اتحاد يمتد فيه غرض السلطة المركزية الى مسائل داخلية ،اما العهدية الاستقلالية فهى على العكس كل عهدية يقتصر فيها اختصاص السلطة المركزية على العلاقات مع الدول الاجنبية دون أن يتناول هذا الاختصاص أى شيء آخر . »

ولكن هذا المقياس معيب للغاية من الناحية العملية والناحية المنطقية

أما من الناحية العملية فلأننا مهما حاولنا عبثا تمحيص جميع العهديات الاستقلالية فاننا لن نصل الى العثور على عهدية استقلالية واحدة اقتصر اختصاص سلطتها المركزية على حقوق السيادة الخارجية خاصة . فجميع السلطات المركزية للدول العهدية الاستقلالية متمتعة بمزاولة العمل فى مناحى الشئون الداخلية الى حد ما ، حتى لقد اصبح فى الوسع أن نتساءل كيف يتسنى لسلطة مركزية فى عهدية استقلالية ان تحمل ولايات العهدية على احترام قراراتها الخاصة بالشئون الخارجية إذا هى تجردت من كل سلطان فى الشئون الداخلية على الولايات المكونة للعهدية ؟

أما منطقيا فان هذا المقياس معيب أيضا إذ لا يميز بين قيود السيادة الخارجية وقيود السيادة الداخلية ، لانه لا وجود فى الحق لنوعين من السيادة . ولا اصل للقول بان هناك نوعين من الحقوق الخاصة بالسلطة العامة يختلف من ناحية الطبيعة تبعا لما إذا كانت الاختصاصات خارجية او داخلية .

ان السلطة العامة واحدة تعمل فى ميادين مختلفة ولكنها متماثلة من ناحية طبيعتها القانونية سواء أكانت سلطة عامة تحتك بدول أخرى ، أم سلطة عامة تعمل فى ارضها وتطبيقا لاختصاصات داخلية .

الظاهرات التى يجب ان نبحث فيها

عن المقياس المبين .

ولكن الواجب يقضى بان نبحث فى الظاهرات التالية عن المقياس المبين بين دولة العهدية الاستقلالية ودولة العهدية المركزية .

ليس فى دولة العهدية المركزية غير دولة واحدة ، بما انها لا تشتمل إلا على دولة واحدة مختصة دون الدول الاخرى أعضاء العهدية . أما فى العهدية الاستقلالية فتجد أعضاء العهدية ، أى الدول المتحدة صاحبة السلطة فى تحديد اختصاصها أى صاحبة الاختصاص فى تحديد الاختصاص .فهل من الجائز سلب اختصاص أى

دولة تكون جزءاً من نظام عهدى رغما منها أم لا ؟ هذا هو السؤال الواجب طرحه حتى نستطيع أن نحكم بان دولة ما هى عهدية مركزية أم عهدية استقلالية .

فاذا كان فى وسع ولاية من أعضاء عهدية ما ان ترى نفسها قد سلبت اختصاصا تتمتع به حتى الآن رغم اعتراضها ، أى إذا استطاعت ولاية أن ترى نفسها وليس لها حق الاختصاص بتعيين اختصاصها كما يقول الشراح الالمان عادة كنا أمام دولة عهدية مركزية (Etat fédèral) . أما إذا كان بين الدول (الولايات) اعضاء العهدية ، دولة تستطيع باعتراضها على السلطة المركزية أن تحول دون افتئات هذه على اختصاصاتها فاننا نكون والحالة هذه أمام دولة عهدية استقلالية (Confédération d, Etats) .

مقياس المسيو «لفور» Le Fure

لقد وصل المسيو « لفور » الى اقتراح مقياس يميز بين دولة العهدية الاستقلالية ودولة العهدية المركزية ، وقد وضعه فى الصيغة الآتية .

« ان اصطلاحى دولة العهدية المركزية ودولة العهدية الاستقلالية يتميز كل منهما عن الآخر بان الاول منهما وهو العهدية المركزية له السيادة الظاهرة من ناحية حق السلطة المركزية فى أن تحدد اختصاصها فى حرية ، أما فى العهدية الاستقلالية فالامر على العكس حيث السيادة تتركز فى الدول أعضاء العهدية وليست فى السلطة المركزية .»

لقد ذكر المسيو « جيدل » هذه الصيغة وهو يدرس القانون الدستورى المقارن سنة ١٩٢٧ — سنة ١٩٢٨ فى كلية الحقوق بباريس . ولكنه اعترف بانه شوهها من ناحيته. إذ حذف منها : « دولة العهدية المركزية تملك وحدها السيادة ، واذن لها طبيعة الدولة » . فالمسيو « لفور » يعلق وجود طبيعة الدولة على امتلاك السيادة . وهنا لا يتفق المسيو « جيدل » مع المسيو « لفور » فى الرأى . ذلك بانه يرى مع كثير من مؤلفى القانون العام أن هناك دولا ليست ذات سيادة . إذ هناك دول ليس لها كامل الاهلية ، ومع ذلك فهى دول على أية حال . كما أن هناك اشخاصا يبقون

اشخاصا طبيعيين وان حظر عليهم اداء بعض الاعمال : أى أن هناك تفاوت فى الاهلية بين الاشخاص، فهناك مثلا القصر الذين يحررهم القانون الفرنسى بان يخلع عليهم بعض الاهلية القانونية المحدودة فى بعض النواحى ، وكذلك المرأة المتزوجة التى تتمتع ببعض الاهلية القانونية المحدودة فى بعض النواحى أيضا . ومع ذلك فان القاصر الذى عتقه القانون ، والمرأة المتزوجة يستمرون اشخاصا. كذلك الشأن فى القانون العام ، حيث لدول لا تتمتع جميعا بدرجة واحدة من الاهلية فى ميدان حقوق السلطة التامة . فى هذا الميدان نجد دولا تتمتع بكل الاهلية ، وهى الدول التى يمكن أن نسميها ذات سيادة . ولكن هناك أيضا دولا وان لم تكن ذات سيادة فانها مع ذلك دول .

ولكن المسيو « لفور » يرى على نقيض ذلك أن السيادة طبيعية ولا مناص من توافرها فى الدولة .

ان دولة العهدية المركزية ودولة الاتحاد الاستقلالى طرازان مختلفان اختلافا جوهريا رغما من تشابههما . فهما يتشابهان من ناحية كونهما طرازى دولة يتألف كل منهما من وحدات سياسية كبيرة . وفى كل طراز منهما يسند أمر أداء شئون الدولة إلى نوعين من الهيئات . فمن جهة نجد الحكومة المركزية تعمل لجميع الاعضاء ، ومن جهة أخرى نجد حكومة خاصة تعمل لكل وحدة من الوحدات المكونة للازدواج وتعمل باستقلال عن حكومات الوحدات الاخرى .

ولكن الدولة العهدية المركزية ليس فيها إلا دولة واحدة ذات اختصاص بالاختصاص . بينما الدولة العهدية الاستقلالية تتألف من دول مختلفة بقدر عدد الوحدات المتألفة منها ، ودول مختلفة لها الاختصاص بالاختصاص . واحتفظت بسيادتها دون أن يحد منها الا فى نقط معينة . فكما أن دولة لا تفقد سيادتها لمجرد أنها تتعاقد مع أخرى وتحد من حريتها فى العمل بتعهدها بالتزامات خاصة فكذلك كل دولة من الدول أعضاء جماعة عهدية لا تفقد صفة كونها دولة عندما تقيد حريتها بالاشتراك فى جماعة عهدية .

ان الدول المركبة قد تتألف فى أحوال مختلفة وظروف خاصة . فكما أنها تتألف

عن طريق الاجتماع Association فقد تتألف عن طريق الانفراط أو الانسلاخ (Dissociation)

واذا نحن أردنا أن نستخدم اللهجة التى شاعت فى بعض الازمان ولاتزال شائعة على السنة بعض المؤلفين استطعنا أن نقول إن الدولة المركبة التى تتألف عن طريق الاجتماع (Association) تتألف بقوة دافعة للتمركز (Force centripéte) أما إذا تكونت عن طريق الانفراط أو الانسلاخ (Dissociation) فانها تتألف عن طريق قوة حائلة دون التمركز (force centrifuge)

ظروف الواقع

الدافعة الى تكوين الدول المركبة

ان ظروف الحال التى تدفع الى تكوين الدولة المركبة عن طريق الاجتماع (Association) على نوعين . نوع داخلي وآخر خارجي.

أما فيما يتعلق بالناحية الداخلية فان ما يدفع الى تكوين الدولة المركبة بطريق الاجتماع هو قيام شيء من التجانس المترتب على وحدة الاصل أو وحدة التقاليد .

أما فيما يتعلق بالناحية الخارجية فان مايدفع الى تكوين الدولة المركبة بطريق الاجتماع (Association) فقيام ظروف خارجية كوجود عدو مشترك مثلا . ومثل الولايات المتحدة جلي من هذه الناحية . فالثلاث عشرة مستعمرة الذين ثاروا ضد انجلترا ، وكونوا الولايات المتحدة الامريكية قد تعاهدوا تحت ضغط الضرورة التى قضت بضمان استقلالهم ضد انجلترا التى مثل فيها الخطر الخارجى المشترك.

ومن جهة أخرى فان هذه الولايات قد استطاعوا أن يكونوا من أنفسهم دولة عهدية بدافع وحدة تقاليدهم السياسية ، ووحدة معتقداتهم السياسية أيضا . وفي الحق إن جميع هذه المستعمرات تدين فى نشأتها الى بعض الانجليز الذين هاجروا من انجلترا رغما من وجود بعض العناصر الاجنبية فيما بينهم ، كما كان شأن مستعمرة

نيويورك ، ولكنهم كانوا فى الحق أجانب أشربوا المعتقدات السياسية الانجليزية ، ولعمرك إن فى ذلك وحدة فى العقائد السياسية أكرهت هذه الولايات على التعاهد الى حد معلوم .

أما ظروف الاحوال التى تدفع الى تكوين الدولة المركبة عن طريق الانفراط أو الانسلاخ فنجدها عندما تكون الدولة متألفة من عناصر غير متجانسة ، جمعتهم المصادفات ، ووحدت صفوفهم أسباب عرضية وهم يهمون باسترداد شخصيتهم .

وفى الوسع أن نشهد فى هذه الحالة انتقالا من الشكل العهدى الى الشكل البسيط إذا ما انفرط عقد كل وحدة وانسلخ كل عضو انسلاخا تاما ، وهذا ما حدث خلال القرن التاسع عشر فى أمريكا الجنوبية .

الظروف الدافعة الى الازدواج

واختيار الشكل العهدى

ظروف الاحوال على أعظم جانب من الأهمية تلقاء تكوين الدولة المركبة ، وهذه الاهمية تتضح من نواح عديدة .

فهذه الظروف تكون فى أغلب الاحوال السبب فى قيام نظم لو لم تقم هذه الظروف لما كان لها أى أثر فى الوجود .

ان النظم لا تخرج من بطن الارض بدافع من تلقاء نفسها ولكن الحوادث المتتابعة والتاريخ الطويل يمهد لها ، فاذا ما اتخذت شكلها القانوني ، واذا ما نما وارتقى هذا الشكل القانونى كان ذلك دليلا على قيام سابق لسلسلة طويلة من السوابق التى أتاحت لهذا الشكل القانوني ان يتمكن من الانطباق على أحوال كانت قائمة .

قيام العدالة العهدية

فى الولايات المتحدة

وأمامك مثل لهذه الحقيقة تراه فى نظام القضاء العهدى فى الولايات المتحدة .

ان نظام المحكمة العليا من أهم ظاهرات الدستور العهدى الامريكى ، ولاسيما من ناحية السهولة التى أحاطت التسليم باختصاص هذه المحكمة بالفصل فى المنازعات التى تقوم بين بعض الولايات والبعض الآخر فان ذلك يرجع بطبيعة الحال الى وجود سوابق تاريخية عديدة سهلت سبيل بناء هذا النظام .

انك لتجد أصل المحكمة العليا التى تفصل فى مسائل الولايات قائماً فى العادة الاستعمارية التى قضت بان يفصل المجلس الخاص لملك انجلترا فى الخلافات التى تنشب بين مستعمرة وأخرى ، فقد سبق لهذا المجلس أن فصل سنة ١٦٧٩ فى نزاع قام بين ولاية « مساشوست » وولاية « نيوهمشير » كما فصل سنة ١٧٦٤ فى خلاف شجر بين ولاية « نيوهمشير » و« نيويورك »

ولقد كتب بلاكستون « Blakstone » فى هذا الصدد يقول :

« عندما ينشب خلاف بين اقليمين سواء بالنسبة لمدى السلطة الممنوحة أو أى طلب يشابه هذا كان للملك بمجلسه أن يقضى فى هذا الموضوع » .

الظروف التاريخية لميلاد النظام العهدى واستمراره

ليس فى وسع النظام العهدى عادة أن ينشأ ويقوم بطريقة اصلية إلا إذا مهدت له ظروف تاريخية معينة .

ولقد شرح « ديسى » (Diceye) هذه الظروف شرحاً له شأن كبير . وهو استاذ عظيم كان مدرساً فى أكسفورد ووضع مؤلفات فى القانون العام ، ومقدمة لدراسة القانون الدستورى ترجمت إلى اللغة الفرنسية ضمن مجموعة المؤلفين الاجانب فى القانون العام . وهى مجموعة يهيمن المسيو جيز Jézy على نشرها .

ولقد كشف ديسى فى مقدمة دراسة القانون الدستورى عن الشروط الضرورية لقيام دولة عهدية واستمرارها فى نجاح .

فأول شرط يرى هذا العلامة وجوب توافره هو وجود مجموعة من البلاد يوثق

لحمة اتحادها مركزها الجغرافى وتاريخها وأصلها وعناصر أخرى كهذه تساعد على أن تخلع على النظام مظهر جنسية مشتركة . ولنضرب مثلا المقاطعات السويسرية ومستعمرات أمريكا وأقاليم كندا .

ومما يتجاوز الحد كما يقول الاستاذ « ديسى » أن نؤيد وجوب قيام هذا الاندماج قبل تكوين الدولة المركبة . ولكن من المؤكد أن البلد الذى ينبت فيه مبدأ العهدية Fédéralisme ويترعرع لا يمكن أن يثمر هذه الثمرة البطيئة الناضجة إلا نتيجة ازدواج قديم كانت عروته أقل توثقا من عروة الدولة العهدية ما دام هذا الازدواج السابق هو واسطة تكوين الدولة المركبة وتحقيقها وأول شرط من شروط وجودها .

أما الشرط الثانى الذى لا مناص منه لتكوين بناء النظام العهدى فهو قيام حالة روحية خاصة جداً ، وشائعة بين جميع أهالى هذا البلد الذى يتأهب للازدواج ويعرف ديسى هذه الحالة الروحية بما يأتى :

« من الواجب على أهالى البلاد الذين يتأهبون إلى اجراء ازدواجها أن يرغبوا فى الازدواج « Doivent desirer l'union » دون أن يرغبوا فى الوحدة « Mais non pas l'unitè »

فاذا انتفت الرغبة فى الازدواج كان من المؤكد ألا وجود للنظام العهدى « le Fédéralisme » وكان فى الوسع إيجاد تسلط يتراوح سلطانه ، كما يتراوح فرضه قوة وضعفاً ، ولكنه لن يفوز من النجاح بطائل .

أما اذا توافرت الرغبة فى الوحدة دون الازدواج فان هذه الرغبة تجد عدل طلباتها وحاجاتها فى دستورى وحدى (Unitaire) لا فى دستور عهدى »

واقد استرسل « ديسى » يقول : وإذا كانت الحكومة العهدية تتكون فى مشقة فان غالبية سكان الولايات (الدول الاعضاء) لن يشعروا مع ذلك بميل متعادل القوة تلقاء وطنهم الاصلى والدولة التى تمثلها الحكومة المشتركة »

ولكن مما لا جدال فيه أن هؤلاء الاهالى يشعرون ببعض الميل نحو الحكومة

المشتركة بما أنهم قد اشربوا الرغبة فى الازدواج ، دون الرغبة فى الوحدة . ولقد تساوى الميل إلى الوطن بالميل إلى الدولة العهدية لديهم لأنهم يرغبون فى بقاء دولهم الخاصة الذين خضعوا لهم وكانوا ولا يزالون رعاياهم . ولقد قال « ديسى » إن هذه كانت حالة أمريكا حتى نهاية القرن الثامن عشر ، وحالة سويسرا حتى منتصف القرن التاسع عشر . فابن مقاطعة « فرجينيا » أو بن مقاطعة «مساشوست » كان فى سنة ١٧٨٧ أكثر ارتباطاً بفرجينيا أو بمساشوست منه بمجموعة الدول المتعاقدة « Les Etats Confèdèrés » ، وكان ابن « لوسرن » فى سنة ١٨٤٨ أكثر ارتباطاً بمقاطعته منه بالدولة العهدية الاستقلالية . وكذلك كان شأن رجال « برن » و « زوريخ »

واذن فالاحساس الذى ينشىء دولة عهدية هو أن يتفوق فى أعماق الوطنى إرادتان متنافرتان إلى حد ما وهما إرادة وحدة قومية وارادة الاحتفاظ باستقلال كل ولاية (دولة عضو)

اما موضوع العهدية Le Fédéralisme فهو التوفيق بين هذين الاحساسين والارادتين وادماجهما فى نظام قانونى ما دام وجود كل منهما جزئى ، أما إذا زادت كمية كل من هاتين الارادتين فان التوفيق بينهما يكون مستحيلا ، ومن العبث وضع حد لنضالهما إلا أن ينعدم كل منهما فى وقت واحد .

هذه هى شرائط شكل الدولة العهدية من ناحية الواقع ، ولذلك ننتقل إلى الفائدة التى نجنيها من دراسة الطراز العهدى ونظرية السيادة فيها .

الفائدة من دراسة الشكل العهدى

ونظرية السيادة

لدراسة الطراز العهدى فائدة عظمى ، لانها الدراسة التى استطاعت فى الربع الأخير من القرن التاسع عشر تجديد دراسات القانون العام حيث ا كرهت

الفقهاء على استئناف البحث فى الفكرة النظرية للسيادة .

ان فكرة السيادة قد وضعت فى سابق الأزمان للدول البسيطة . Les Etats Unitaires ، ولقد اعتبرت السيادة أنها على طبائع مقدسة إلى حد ما ، ومن بين هذه الطبائع حصانة السيادة . فصيغة : « السيادة واحدة لا تتجزأ » تجدها تقريباً فى جميع النظم التى وضعت فى بداية القرن التاسع عشر ، ولا سيما فى الدساتير الفرنسية التى اسستها الثورة وانتقلت منها إلى الدساتير الأخرى .

ان هذه الفكرة، فكرة حصانة السيادة Inviolabilité de la souveraineté منحدرة من الأصول التاريخية لنظرية السيادة التى ارتبطت منذ الناشئة الأولى بالدول البسيطة . ولقد كانت الثورة الفرنسية على أتم وجه من وجوه المنطق مع نفسها عند ما اعلنت عدم تجزئة السيادة فى سبيل استئصال أعدائها متهمة تعلقهم بمبدأ العهدية (Le fédéralisme) وانتهاك حرمة السيادة باعتبارها واحدة لا تتجزأ .

ففكرة حصانة السيادة التقليدية لم تكن بعدئذ متفقة والدول العهدية ، ولذلك فان توطن مبدأ العهدية فى بعض البلاد قد حمل الفقهاء على استئناف دراسة السيادة ، وفى مقدمتهم الطليان الذين عنوا بدراستها واقامتها على أسس تجعلها تتمشى والنظام العهدى .

لقد واجه الفقهاء الألمان وقائع يستظهر بها قيام سيادتان فى « الريخ » وهما السلطان السياسى للريخ ذاته والسلطان السياسى للولايات (الدول أعضاء العهدية) ولهذه الطريقة وصلوا إلى استخلاص فكره قائمة بذاتها من السياده تختلف مع الفكرة العادية التى تجعل السياده غير قابلة للتجزئة ، كما وصلوا إلى اعتبار ان السيادة ليست مميز الدولة ، بما أن هناك دولا ليست سيده نفسها كالدول أعضاء الدول العهدية . ولكن هذه الدول الأعضاء فى جسم الدول العهدية ليست دولا ذات سيادة ولكنها مع ذلك دول بما أن لها سلطان اصدار الأوامر التى لا قيود لها ولا حدود ولها حق الاختصاص بالاختصاص (La conpétence de la compétence) إلى حد ما ، هو

الحد الذى نص عليه الدستور العهدى La constitution Fédérale أما الحكومة العهدية فلها بالطبع كامل الاختصاص بالاختصاص.

ولما كانت هذه النظرية الالمانية لم تجعل السيادة مميز الدولة فقد أخذ بها المسيو ميشو (Michaud) فى فرنسا ، وهو ذلك العلامة الذى كانت نظريته الخاصة بالشخصية الادبية (La personne Morale) من أهم الاعمال التى أخرجها العقل الانسانى خلال الثلاثين سنة الماضية يقينا ، كما هو الشأن أيضا بالنسبة لعمل المسيو « كاريه ده ما لبرج » (Carré de Malberg) الذى أسماه فى تواضع «مساهمة فى النظرية العامة للدولة » (Contributiou à la théorie générale de l ' Etat)

ولقد هاجم بعض الشراح هذه النظرية الالمانية التى قالت بان السيادة ليست مميز الدولة ولا سيما المسيو « دوجى » (Duguit)

ولقد اعترض المسيو « دوجى » على نظرية الدولة التى ليست سيدة نفسها والملحقة الى حد متراوح بالدولة ذات السيادة ، ولقد قام اعتراض على الصعوبة التى يصطدم بها التمييز بين الدول التى ليست ذات سيادة والجماعات الارضية التى خولت الحق فى سلطة عامة ولكنها ليست دولا . فكيف تتسنى التفرقة بين دولة عضو فى دولة عهدية وبين مجرد اقليم فى دولة بسيطة إذا كان هذا الاقليم قد منح بعض حقوق من السلطة العامة ؟

لقد نازع المسيو « دوجى » النظرية السابقة التى تأسست على فكرة أن السيادة ليست المميز الجوهرى والضرورى للدولة ، وإلا فقد حق السعى عبثا كما يقول فى سبيل الوصول إلى مقياس يميز بين الدولة التى ليست سيدة نفسها والاقاليم التى خولت حق حكم ذاتها (Self - government) الى حد متفاوت فى السلطة .

ولقد قال إن الفقهاء يبحثون عبثا عن مقاييس ، ولكنها مقاييس يتطرق اليها الوهن عند الامتحان . ونحن نكتفى هنا بالاشارة الى هذه المناقشات حتى ندلل على كل الاهمية التى حصلت عليها فكرة الدولة العهدية فى ميدان القانون العام ، ونبين أن دراسة الدولة العهدية هى التى أدت إلى التساؤل عن ماهية مميزات السيادة .

مسائل التنظيم السياسى

التى تثيرها دراسة الدولة المتعددة

ان ما تقدم من دراسة قانونية بصدد الدولة العهدية يدلل على أن هذه الدراسة قد جددت نظريات القانون العام عن الدولة العهدية تجديدا تاما .

ولكننا نجد غير هذه المسائل النظرية التى أثارتها دراسة الدولة العهدية عددا كبيرا من مسائل التنظيم السياسى .

ففى كل دولة مهما كان طرازها نجد ضرورة الحياة وضرورة العمل ، أى اننا نجد من ناحية ضرورة الوحدة فى العمل ومن أخرى نجد ضرورة المرونة فى العمل وهى الضرورة التى تبيح للعمل أن يكون منطبقا والشرائط الخاصة التى يتطلبها الفارق الجغرافى أو الاقتصادى أو التاريخى . فاعقد مشاكل النظام الخاص باية دولة هى مشكلة التوفيق بين مطلبين يتجه أحدهما نحو الوحدة ويتجه الآخر نحو التعدد والتنوع .

ان هذا المشكل قد طرح من الناحية السياسية ومن الناحية الادارية .

فاذا نحن نظرنا اليه من الناحية السياسية كنا أمام مسألة مبدأ الوحدة (L' unitarisme) أو امام مسألة مبدأ العهدية (Fédéralisme)

وأما إذا نحن نظرنا إلى هذا المشكل من الناحية الادارية فاننا نكون أمام مبدأ المركزية (Centralisation) أو امام مبدأ اللامركزية (Décentralisation)

ولكن كل ذلك ليس الا وجهى مسألة واحدة هى التوفيق بين وحدة العمل إلى حد وبين ضرورة التعدد فى تطبيق عمل الدولة على الاقل . ومهما كان التطرف فى تطبيق المبدأ العهدى (Fédéralisme) أو اللامركزية فان الحاجة إلى الوحدة هى التى من الواجب أن تتفوق والا وصلنا إلى انحلال الدولة .

ان الدولة العهدية هى دولة كاى دولة بسيطة ، ولكن طريقة توزيع سلطات الحكم فيها على جميع الهيئات النظامية ليست واحدة ، فاذا كان من الواجب

على الدولة أن يكون لها حكومة ، وحكومة واحدة فلا يمكن ارضاء هذه الرغبة بصفة قاطعة فيما يمس مزاولة سلطات هذه الحكومة، ذلك بان الواجب يقضي بتوزيع هذه السلطات بين الهيئات المختلفة ، والسبب في ذلك بسيط ، إذ أن اراضي الدول العصرية واسعة جدا ، ومهماتها متعددة إلى حد بعيد يجعل من المستحيل على هيئة واحدة ضمان تنفيذ جميع التكاليف التي يلقى عبء مسؤليتها على الحكومة.

طريقتا توزيع المجهودات الحكومية

يوجد طريقتان لتوزيع الاعمال الحكومية ، أولا هما التوزيع الارضي (Répartition territoriale) الذي يتحقق بتقسيم الدولة إلى وحدات إدارية أو سياسية ، والتوزيع الوظيفي (Répartition fonctionnelle) الذي يتحقق بالتفرقة بين بعض أنواع من المجهودات حسب المصالح العامة التي يراد أن تعمل .

ان هاتين الطريقتين ضروريتان ، فلا يستغنى عن احداهما بالاخرى ، وهما يعملان معا في جميع الحكومات العصرية . ولكن في الوسع أن تتفوق احداهما على الاخرى ، فاذا تفوقت طريقة التوزيع الارضي وصلنا إلى الدولة العهدية أو المتعددة، أما إذا تفوقت نظرية التوزيع الوظيفي فاننا نكون في دولة بسيطة .

ويكون من الواجب اتباع نظرية تقسيم الاراضي بسبب واقعتين

(١) وسعة المساحة الارضية للدول العصرية وسعة كبيرة (٢) لان وظائف الحكومة دائما ما تتعلق باعمال تمس مصالح جهات خاصة أكثر مما تمس مصالح مجموع البلد .

ان هاتين الواقعتين لهما نتائج مختلفة .

فتقسيم البلد إلى أقسام عديدة بناء على زيادة مساحته عن الحد المألوف كثيراً لا غرض منه إلا تسهيل إدارة الاعمال العامة ، ومن هنا النوع نجد التقسيمات

الحربية والجامعية (universitaires) وجميع التقسيمات التى لاغرض منها إلا أداء مهمة هى احدى وظائف الحكومة المركزية للدولة .

وفى جميع الاحوال التى تزاول فيها السلطان تقسيمات أرضية وقعت بسبب زيادة المساحة يكون هذا السلطان هو سلطان الحكومة المركزية أصلا .

والموظفون الذين يزاولون السلطة فى هذه الاقسام ليسوا موظفى هذه الاقسام ولكنهم موظفوا الحكومة المركزية ، ذلك بان التقسيمات ليست سياسية وانما هى إدارية .

ولنعد الآن الى الفكرة القائلة بان وظائف الحكومة ترتبط بمصالح تمس جهات خاصة اكثر مما تمس مصالح المجموع . وهذه مشكلة تدعو الى توزيع اختصاصات الحكومة واجراء اختيار بين هذه الاختصاصات المختلفة ، والنزول عن بعضها للسلطة المركزية ، ومنح بعضها لهيئات حكومية كل منها يزاول سلطانا فى حدود منطقة معينة وبخصوص مواد خاصة .

ان الحكومات مضطرة الى اتباع الحل القاضى بتوزيع الاختصاصات لان السلطة المركزية توجد عمليا أمام مهمة فوق قدرتها وقوتها .

وهناك اسباب أخرى تدفع الحكومات الى النزول عن بعض من اختصاصات الحكم ، ذلك بان ادارة المسائل المتعلقة بالمصالح المحلية أدعى الى اسنادها الى من لهم فيها مصلحة مباشرة .

هذه هى الاسباب التى دفعت الدول المترامية الاطراف الى تقسيم أراضيها الى مناطق ، واقامة نظام حكومى فى كل منطقة ، وتوزيع الاختصاصات الحكومية فيما بين هذه النظم الحكومية والسلطة المركزية .

ولكنك تجد توزيع الاختصاصات فى الدولة العهدية أعظم منه فى الدولة البسيطة . واذا كان لا شك فى أن هناك بعض اختصاصات خلعت أيضا فى الدولة البسيطة على بعض أقسامها الارضية فان توزيع بعض الاختصاصات فى الدولة العهدية هو من جوهر قيام هذه الدولة ..

ان التقسيم الارضى فى الدولة البسيطة هو مجرد تقسيم إدارى بينما التقسيم فى الدولة العهدية هو تقسيم ذو طبيعة سياسية .

فاذا نحن قارنا حكومة الدولة البسيطة بحكومة الدولة العهدية اضطررنا نظريا إلى ان نخص الحكومة البسيطة أو الحكومة العهدية بشيء من المزايا أو شيء من المضار حسب الاحوال .

مقارنة بين الدولة البسيطة والمركبة

نحن هنا فى الميدان النظرى البحت، فلنغض النظر مؤقتا اذن عن الظروف العملية التي دفعت احدي الدول فى حالات خاصة الى اتباع نظام دون آخر . ومن المؤكد أن هذه المقارنة التى نجريها فى ميدان المطلق لا يمكن أن نطبق عمليا على دولة معينة أو أخرى .

إننا إذا فكرنا فى ميدان المطلق من الناحية النظرية البحت كان من المؤكد أن نظام الدولة البسيطة له كل المزايا والتفوق على نظام الدولة العهدية ، فطريقة تكوين الحكومة هى طريقة من أيسر ما يكون فى الدولة البسيطة ، فليس ثمة ما يدعو الى التساؤل عن وسيلة تقسيم البلد الى مناطق سياسية ، ولا طريقة سريان اختصاصات الحكم أو خلع بعض الاختصاصات على الاقسام السياسية والاحتفاظ بالاخرى للحكومة المركزية إذا ما عملت هذه الحكومة .

أما فى حكومة الدولة المتعددة فان الامر على نقيض ما تقدم حيث يطرح على بساط البحث أدق موضوع وهو انفصال الاختصاصات وتوزيعها .

هذه هى اولى مزايا النظام البسيط ونعنى بها تبسيط نظام الحكومة إلى أقصى حد .

أما المزية العظمى الثانية للنظام البسيط فهى مرونته الشديدة ، أما فى الدولة العهدية فمن الواجب ضرورة أن تقوم صلابة النظام الى حد ، وفى الحق إن النظام العهدى ينحصر أصليا فى التوفيق بين حاجات الوحدة (Unité) وحاجات

التعددوالتنوع . فاعضاء الدولة العهدية أو الولايات تستمسك بكونها ذات صفة دولة خاصةأكثر مما تستمسك بكون صفتها دولة عضوا فى الدولة العهدية . فهناك أمنيات محلية من الواجب احترامها لانها السبب الاصلى فىالعهدية . ولارضاء هذه الامنيات المحلية كان من الواجب منح الولايات دستورا محدودا يضمن بما فى الوسع دفع الافتئات المحتمل من ناحية السلطة المركزية على حقوق الولاية . وهذا الدستور هو ما يسمونه الدستور الصلب (Rigide)

ان الدستور الصلب هو دستور وضع فى شكل خاص يختلف عن الشكل التشريعى العادى . ويقال إن لهذا البلد دستورا صلبا عندما يكون سببا فى بيان الفارق بين القوانين العادية من جهة والقوانين الدستورية من جهة أخرى . فبعض هذه القوانين يتفوق على البعض الآخر . لان القوانين الدستورية معتبرة اسمى من القوانين العادية . ونتيجة هذا السمو هى أن القوانين الدستورية تستطيع أن تغير قانونا عاديا ولكن القانون العادى لا يمكن أن يغيرقانونا دستوريا .ذلك بانالقوانين لدستورية خاضعة عمليا الى اجراءات دقيقة وصعبة التحقيق جدا بما أن الغرض من سنها هو ان يضمن لها الدوام والاستقرار بنوع خاص .

فنحن دائما ما نكون أمام دساتير صلب داخل الدولة العهدية . ولكن ليست الدول العهدية هى وحدها ذات الدساتير الصلب . فهناك فرنسا نجدها ذات دستور صلب رغما من أنها آخر طراز يضرب مثلا للدولة البسيطة ، ولكن تنقيح الدستور فىدولة عهدية يكون أصعب منه فى دولة بسيطة دون صعوبات التنقيح التى وضعت بطريقة جعلت فى غير الوسع أن ينتزعوا من الدول الخاصة التى تتألف منها الدولة العهدية امتيازات كان الغرض من منحها أن تبقى دائما .

فهذه الصعوبة الخاصة بتنقيح الدستور والتى هى من جوهرالدولة العهدية تضر كثيرا مرونة عمل الدول العهدية . ولقد قاست الولايات المتحدة آلاما كثيرة من من جراء صعوبة تنقيح الدستور .

وضع دستور الولايات المتحدة فى سنة ١٧٨٧ ساعة إذ كانت انقلابات مخيفة

تتأهب للوقوع فى الميدان الاقتصادى والميدان السياسى . وكانت النتيجة وجوب العمل على أن تضمن الولايات المتحدة إدارة الاعمال العامة خلال قيام نظام يقضى بتوزيع السلطة توزيعا لم يكن يتفق وضرورات الاحوال من وجوه عدة ، كوجهة النقل والسكك الحديدية والضمانات وشرائط العمل والاصلاحات الاجتماعيـة . واذن كانت الولايات المتحدة أمام دستور صلب صعب التعديل والتنقيح .

لم يكن هذا الدستور يساعد على قضاء الاعمال العامة وفاق ما تتطلبه المواقف الاجتماعية الجديدة . حتى لقـد أكرهوا فى الولايات المتحدة على القيـام بتأسيس عمارات قانونية خاصة بالدستور (وكلمة عمارة onstruction هى اصطلاح من بين اصطلاحات اللغة القانونية الانجلوسكسونية وله معنى خاص . فالعمارة (Construction) هى شيء له معنى أكثر من تفسير (Interprétation) إنه نوع من العمارة الاضافية (Edifice supplémentaire) يقوم فوق قواعـد من النصوص المراد تشييدها

ولقد أكرهت المحكمة العليا على أن تقوم بانشاء جميع العمارات القانونية حتى تضمن بطرق غير مباشرة عملا واحداً للدول الخاصة (الولايات) . فاذا لم تـكن هناك هذه الصلابة الدستورية لامكن فى سهولة تنقيح النظام الدستورى وجعله منسقا والاحوال الاجتماعية والاقتصادية الجديدة ، ولـكنهم لم يستطيعوا ذلك فوجب على المحاكم أن تبذل جهداً عبقـريا لتذليل الصعـاب التى قامت ، وتعبيد الطريق حتى يتم للبلاد ما تريد .

هاتان ميزتان للحكومات البسيطة لاحداهما طبيعة السهولة العظمى التى يمكن بها وضع هذا الشكل الحكومى، ولثانيتهما طبيعة التمـكين من تغيير هذا الشكل بطريقة تجعله منطبقاً على الاحوال المتطورة .

أما إذا نحن قدرنا النظامين من ناحية ادارتهما الانجازية فان التفوق للنظام البسيط أيضاً .

ان الظاهرة الجوهرية للنظام البسيط هى الوحدة . فجميع سلطان الحكم قـد اجتمع فى أيدى سلك واحد من السلطات ، وجميع هيئات الحـكومة هى أعضاء جسم

واحد أو اداة واحدة ، ولذلك فمن الممكن استخدام قوات الحكومة مباشرة فى سبيل حل المسائل الواجب حلها ، حتى لا تصطدم بتنازع السلطات ولا بتردد فى اختصاص الهيئات أو تشابك واختلاط ولا تعدد فى الأوامر . أما فى الدولة المتعددة فالامر على النقيض حيث تعدد فى الهيئات التى توزع عليها السلطات الحكومية وتعدد فى الادوات الخ . . .

هذه نقطة تعيب الحكومات المتعددة وفى الوسع أن نذكر كثير من المتنازعات التى وقعت تلقاء تنظيم السكك الحديدية والتليفونات والتلغرافات التى تعمل على أطوال بعيدة . . . . . الخ . وحتى إذا لم نجد هناك منازعات فى هذا الصدد فان إيراد هذه الأعمال يكون ضئيلا بسبب تعدد المصالح . وإذا كانوا قد قالوا من قبيل المثل أن توزيع السلطة التشريعية كرها بين السلطة العهدية المركزية وللسلطات المحلية يسمح بتمحيص الشئون المحلية تمحيصاً حسناً كتمحيص الشئون الخاصة بالامة جميعاً فاننا نجد أن هذه الميزة بعيدة عن أن تجعل كفتها متعادلة مع كفة الأضرار . فاذا كانت الولايات المتحدة قد اختصت بحكومة بسيطة لأمكن الوصول إلى نتائج عظيمة أكيدة مستقرة فى نواح كثيرة من نواحى المصالح العامة، خذ مثلا مادة المصلحة الجغرافية ، ومادة ادارة الغابات وهما مادتان لو اتجهت ادارتهما فى وجهة واحدة لادى الامر إلى أحسن النتائج .

وإذا كان مما لا شك فيه أن هذه المضار يمكن اضعافها إلى حد كبير عن طريق وضع نظام يهيء لها خاصة فان انشاء هذا النظام فى بلد عهدى ودولة مركبة أصعب منه فى دولة بسيطة .

كذلك نجد انعدام الوحدة القضائية يؤدى بطبيعته إلى أضرار جسيمة فالولايات المتحدة لا تزال إلى الآن حيث كانت فرنسا أيام النظام القديم الذى أدى إلى المنازعات الخاصة بقوانين مابين الأقاليم « Interprovinciaux »

وفضلا عن هذه المضار فانت تجد ضرراً آخر ماثلا فى ضعف السلطة المركزية تلقاء السلطات المحلية وفى الصعوبة التى تكتنفها من جراء الوصول إلى اخضاع الولايات .

وهناك ضرر بليغ يترتب على الشكل العهدى من الناحية الدولية ينحصر فى ضعف السلطة المركزية للدولة العهدية من ناحية ايجاد العون الادبى الضرورى لمواجهة الاخطار الخارجية فى حكومات الولايات .

ونجد فى النهاية مركزا دقيقاً فيما يتعلق بمسئولية السلطة المركزية تلقاء الدول الاجنبية من جراء قيام حكومة عهدية ، فقد يحدث فى الواقع ان تزعم الولايات أنها تزاول حقاً خولها الدستور إياه بينما هى تقوم بتنفيذ بعض مقترحات تؤدى من الناحية الدولية إلى خلاف بين الدولة العهدية المسئولة وحدها عن توحيد الشئون وبين دولة ما من الدول الاجنبية التى يعنيها الامر ، كما كانت الحال فى موضوع مدارس كاليفورنيا التى طرد منها أطفال الجنس الاصفر .

النظام المتعدد

يكفل الحكم المحلى والسيادة المحلية بسهولة

ومع ذلك فان النظام المتعدد يمتاز عن النظام البسيط إذا ما كان الامر خاصاً بالحكومة المحلية أو بالحريات المحلية ، إذ مما لا نزاع فيه ان كفالة اللامركزية والاستقلال الذاتى المحلى أسهل فى الحكومة العهدية منه فى الحكومة البسيطة ،وهذا هو الرأى الذى يعتمد عليه أنصار النظام المتعدد ويؤيدون به وجهة نظرهم . ولكن فى الوسع أيضاً أن تؤدى الحكومة البسيطة إلى مثل ذلك اذا روعيت بعض الشروط مراعاة دقيقة ، وأنت تجد فى الولايات المتحدة أحسن مثل يضرب فى هذا الصدد ، حيث نجد مقاطعات فى الولايات المتحدة ليست ولايات ولا دولا داخل الاتحاد بالصفة التى عليها الولايات والدول الخاصة ولكنها مع ذلك تتمتع باستقلال ذاتى عظيم الاهمية .

النظام العهدى أقوى من البسيط

على صد تيار الاستبداد

وإذا نحن نظرنا إلى الموضوع من ناحية السلطة المركزية وجدنا فكرة تمت بالقرابة إلى الفكرة السابقة ونعنى بها أن النظام العهدى أقوى على صد تيار الاستبداد والمظالم من نظام الدولة البسيطة .

ان من الصعب جداً أن يقوم الاستبداد وأن تتفشى المظالم فى بلد ينفذ فيه سلطان السلطة المركزية فى دول أو جماعات قوية عوضاً عن أن ينفذ فى أفراد ، ذلك بان الجماعات العامة اهل لأن تكفل مقاومة أشد بأساً من مقاومة الافراد يحدث من محاولات تقوم بها حكومة مركزية عتية ظالمة .

النظام العهدى

يؤدى إلى المران التشريعى

وهناك مزية أخرى للنظام العهدى ، ذلك بانه يؤدى إلى المران التشريعى والخبرة فى تقاليده بسهولة لا تعهدها فى النظام البسيط ، ولذلك فانت تجد فى الولايات المتحدة ان نظما قامت فيها بعد إذ قامت أولا فى ولاية وثانياً فى ولايتين ثم فى ثلاثة إلى أن ذاعت من ولاية إلى ولاية بمجرد الوقوف على النتائج الطيبة التى ترتبت على التجربة ، بينما كان من الصعب فرض هذه الاصلاحات دفعة واحدة بسن قانون واحد لمجموع الولايات.

تفوق الدولة البسيطة على الدولة المركبة

ولكن رغماً مما أبناه من مزايا ومضار تترتب على نوعى الدولتين فان التفوق لا يزال

للدولة البسيطة . ولما كان هذا التفوق عظيما فى الوسع ان نتساءل عن وجود دول مركبة إذا نحن تجاهلنا ان السبب فى قيام الدول العهدية تاريخى أصلا .

ظروف تكوين الدول المركبة

فى وسط أمريكا وجنوبها

ان الدولة إذا ما تم تمتعها بالاستقلال لا تكون على استعداد لتركه كى تسقط فى مستوى اقليم فى دولة بسيطة أكبر منها ، ولكن الضرورة قد ترغمها على أن تنزل عن هذا الاستقلال لتصبح عضواً فى دولة مركبة ، تحمى مشاعرها القومية بمنجاة من الأذى . وفحص الظروف التى أحاطت بالدول ذات الحكومات المتعددة يوم تشكلت فى صورة دولة عهدية تدل فى كل حالة من الحالات على أن هذه الدولة قد قامت عن طريق الازدواج (union) بين الدول التى استقلت قبل ذلك . وفى كل دفعة تكونت فيها دولة متعددة كان يسبق ذلك مجهود تبذله الدول الاعضاء (الولايات) لتأسيس ازدواج لا يبقى داخل نطاقه المشترك الا كل ما يلزم أن يكون فيه بالدقة للتمكن من الحصول على ما يرغب فيه ، وللدفاع عن الدولة من الاخطار الخارجية ، ولكن هذه الازدواجات الرخوة ، تلك التى رأيناها قد أخفقت اخفاقا كبيرا ، قد أدت على أية حال الى قيام دول متعددة أوثق عروة واعز لحمة ، ثم إلى الدولة العهدية فى النهاية .

ان الامثلة الوحيدة على قيام حكومات متعدده خلاف الدول التى استقلت قبل تجمعها لتأليف دولة واحدة يمكن أن تكون فى دول وسط أمريكا وجنوبها ولا سيما المكسيك والبريزيل والارجنتين . ويلوح لنا أننا نكون فى أحوال كهذه تلقاء سبب نفسى دفع بنوع خاص الى تأليف دولة عهدية . فالسبب الذى دفع الدول الامريكية الجنوبية المختلفة إلى ذلك هو احتذاء مثل الولايات المتحده . ولقد ظن الناس أن الولايات المتحدة لم تستطع أن تنظم حكومة مؤسسة على قاعدة السيادة

الشعبية ، وتخلع على الوحدات التى تألفت منها سلطة من الاستقلال الذاتى الواسع النطاق الا لانها اختارت شكل الدولة المتعددة ، ولذلك فان الدول المذكورة آنفا قد انتقلت من شكل الدولة البسيطة إلى شكل الدولة المركبة .

ولكن هل شكل الدولة المركبة كان مفيدا لدول أمريكا الجنوبية ؟ قد نرى من المباح أن نشك فى هذه الفائدة ، لان الصعوبات التى اصطدمت بها هذه الدول المختلفة ولا تزال إلى الآن تصطدم بها فى سبيل إقامة حكومة مستقرة هى صعوبات يجب أن نرد بعض سببها الى اخفاقها فى تركيز السلطات الحكومية داخل حكومة مركزية واحدة قوية .

ومع ذلك فقد لوحظ أنه عندما أراد بعض الدول أن ينقح شكل حكوماتها آثر بعضها أن يتبع الشكل البسيط ، وفضله على الشكل المتعدد . وهناك دولة « الريخ » قد وثقت الصلات التى تجمع بين وحداتها الى حد أنه أصبح وليس فى وسع احد أن يزعم أنها ليست اليوم دولة بسيطة .

الدول التى ترددت بين الشكل البسيط

والمركب قبل أن تصبح دولة بسيطة

أما الدولتان اللتان ترددت بين الشكلين البسيط والمركب فهما جنوب أفريقيا والصين .

لقد كان من الجائز أن يتردد الدولتان المذكورتان بين الدولة البسيطة والدولة المركبة ، ذلك بان الاحوال فيهما كانت تشابه تلك التى أدت الى قيام دول متعددة فى بلاد أخرى .

ان ازدواج أفريقيا الجنوبية قد قام بوضع وحدات سياسية تحت ظل حكومة واحدة رغما من أن هذه الوحدات لم يكن يربطها قبل ذلك أى رباط خلاف الرباط

الذى يترتب على يمين الولاء المشترك لملك بريطانيا العظمى ، ورغماً من أن الاجزاء التى تكونت منها هذه الدولة قد انشأتها حرب حديثة بعد إذ كانت فى معسكرات متعارضة الغايات والمقاصد ، فان أصحاب المصالح قد نادوا فى سنة ١٩٠٠ باتباع شكل الدولة البسيطة بعد وضع دستور جنوب افريقيا . أما الصين فانها اختارت أيضا الشكل البسيط عند ما تألفت جمهورية فى سنة ١٩١١ مع أن السوابق كانت تحمل على الظن بأنها ستتبع الشكل المتعدد . ذلك بان الاجزاء التى تكونت منها الصين قد تمتعت باستقلال ذاتي هائل رغم تبعيتها جميعا لامبراطور واحد ، وكان لكل منها عادة قوته المسلحة الخاصة ، فضلا عن أن التاريخ قد أثبت أنه قد حصل فى الصين عند الغارات الخارجية أن اتبع جميع أجزائها الخطة التى توحى بها مصلحتهم المشتركة خلال النضال .

جنوح الدول المركبة

نحو التوسع فى سلطان الحكومة المركزية

شعر جميع الدول الذين اختبروا شكل الحكومات المتعددة بجنوح واحد ، وهذا الجنوح هو ذلك الذى يتجه نحو توسيع سلطات الحكومة المركزية ، حتى تعتدل النتائج الضارة المترتبة على توزيع السلطات الحكومية توزيعاً أرضيا .

أجل ان هذه الدول قد توجهت فى هذه السبيل تدريجيا ، ولقد كان هذا التوجه محور جميع التعديلات التى ادخلت على دستورى المانيا وسويسرا .

ولقد وصلت الولايات المتحدة إلى التوسع فى سلطان الحكومة المركزية عن طريق التعديلات الدستورية أو عن طريق التوسع فى تفسير النصوص الدستورية تفسيراً لم يدر بخلد المؤسسين يقينا . فاحساس تدعيم سلطان الحكومة المركزية هو الذى أوحى إلى المحكمة العليا ببذل كل ما فى وسعها من جهد عبقري « لبناء » النصوص الدستورية بطريقة تسمح للحكومة المركزية بان تستخدمها أوسع استخدام ولقد آل الامر فى النهاية إلى عرف عظيم الشأن اتبعته السلطة المركزية فى استخدام السلطات ، ولكنه عرف لم تخولها النصوص اياه ، ولذلك اقتصرت على استعماله فى البداية داخل ميادين معدودة تطبيقا لما احتفظ به للولايات من مسائل خاصة بالتربية والتعليم وشئون الاشغال العمومية .

لقد قام فيما مضى اعتراض شديد على مشروع تأليف وزارة للداخلية فى أمريكا بناء على أن ليس للحكومة المركزية أى شأن فى المسائل الداخلية الخاصة بولايات الدولة العهدية . أما وقد تم تدخل الحكومة المركزية فى كثير من الشئون الداخلية للولايات فان هذا الاعتراض قد أصبح اليوم مثيراً للعجب والدهش . ذلك بان المدرسة القديمة التى جنحت إلى انماء حقوق الولايات ضد مصلحة السلطة المركزية قد جعلت تتوارى وتختفى شيئا فشيئاً ، وكادت تنزل عن مكانتها تماماً إلى المدرسة

الجديدة التى تألفت من الدستوريين الذين يجنحون إلى قيام حقوق الحكومة «القومية» أى المركزية محل حقوق حكومات الولايات.

وإذا نحن عمدنا إلى تفسير هذه الوقائع التاريخية اضطررنا إلى الوصول إلى النتيجة القائلة بان اتباع الشكل المتعدد للحكومة هو رمز لمرحلة وسط فى سبيل نماء الدولة العصرية.

مراحل تطور الشكل المتعدد

فى سبيل الشكل البسيط

ان الموضوع الذى تشرئب إلى حله الاعناق هو إيجاد دولة بسيطة قوية عن طريق اندماج عدة دول استقلت قبل ذلك، ولكن هذه العملية لا يمكن أن تجرى إلا تدريجياً. فرغبة الازدواج تجد أولا مظهرها فى قيام ازدواج رخو كطراز العهدية الاستقلالية (La confédération)، أما المرحلة الثانية فتكون فى الانتقال من الطراز الرخو إلى طراز الازدواج الصحيح الماثل فى العهدية المركزية (**Etat fédéral**) فاذا ما تمت هذه المرحلة رأينا عقلية قومية تنمو فى سرعة متراوحة بين الزيادة والنقصان فى سبيل معارضة انانية الولايات، وتخلق فى الوقت نفسه للسلطة المركزية اختصاصات تنمو رويداً رويداً طبقاً للحاجات التى تشعر بها الدولة الكبرى على نقيض حاجات الولايات التى تألفت منها تلك الدولة. وهذا هو التطور الذى سار على مقتضاه « الريخ الالمانى »، ويلوح أن من الواجب أن يتكرر هذا التطور فى أغلب الحالات، وإذا نحن راجعنا التاريخ الدستورى للولايات المتحدة فاننا نجد أن الواقع قد جرى فى نفس المجرى الذى سار فيه واقع الريخ الالمانى.

ولكن ليس معنى هذا أن فى الوسع اتمام هذه المراحل بين صباح ومساء لانها مراحل تتفاوت طولا وقصرا تبعاً للظروف التاريخية الخاصة بكل حالة.

وبهذا المعنى قال فقيه أمريكى ذائع الصيت فى عالم القانون الدستورى والادارى وهو البروفسور « جودناو » Goodnow .

لقد فضل البروسفور « جودناو » الطراز المتعدد ، وبعد أن أبان إلى أى حد امتدت اختصاصات الحكومات المركزية فى أحدث الدول العهدية (استراليا وكندا وألمانيا) كشف عن أنها اختصاصات أعظم مما خلعته الولايات المتحدة على السلطة المركزية ثم استخلص ما يأتى :

« فى الوسع أن نقول اذن إن تجاريب العالم المتمدن قد تعارضت منذ وضع دستور الولايات المتحدة مع نظام الحكومات المتعددة حيث قد عملت هذه التجاريب على استقرار اختصاص الحكومة المركزية وحكومات الولايات بطريقة لا يتطرق اليها التشويه، ووفاق نظريات سياسية ذات تطبيق عالمى . هذا إلى أن النظام الحديث للحكومة العهدية ، يخلع جملة اختصاصات على الحكومة المركزية أعظم من تلك التى يخلعها دستورنا عادة على حكومة الولايات المتحدة المركزية .

« فلنا الحق اذن فى أن نستنتج ان الشعب الامريكى إذا دعى فى الساعة الراهنة إلى رسم خطة لحكومة عهدية مركزية لوافق على خطة تختلف من نواح عدة عن تلك التى يعيش فى ظلها الامريكانيون الآن ، ومن الجائز أن تكون مشابهة لخطة حكومة المانيا أو كندا باعتبار أنها خطة تسهل وضع التنقيحات الدستورية وتخص الحكومة القومية بسلطات أوسع من تلك التى يرى أغلب الناس أن الدستور خولها لحكومة الولايات المتحدة . »

« اننا لم نصل إلى هذه النتيجة عن طريق تجاريب البلاد المذكورة فحسب ، ولكننا وصلنا اليها أيضاً عن طريق تمحيص الصعوبات التى اصطدمنا بها فى بلادنا خاصة ، عندما حاولنا حل المشاكل التى هاجمتنا وحاصرتنا من جميع النواحى . »

وسيلة توزيع الاختصاصات

بين الولايات والدولة المركزية فى حكومة متمددة

من الجائز ان يتم توزيع الاختصاصات بين الولايات والدولة المركزية فى دولة متعددة بطرق ثلاث .

(١) من الجائزان يكون التوزيع بطريق حصر الاختصاصات واحدا واحدا بالنسبةللحكومة المركزية وحكومات الولايات .

(٢) ومن الجائز أن يكون التوزيع بطريق تعيين الاختصاصات المخولة للسلطة المركزية مع التصريح بان جميع السلطات الحكومية الاخرى تخص حكومات الولايات

(٣) ومن الجائز أن يكون التوزيع بطريق تعيين السلطات المخولة لحكومات الولايات مع التصريح بان جميع السلطات الحكومية الاخرى تخص الحكومة المركزية.

استحالة العمل بالوسيلة الاولى

ان الوسيلة الاولى من وسائل توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات مستحيلة عمليا ، فاذا اتبعت وجب وضع احصاء دقيق تام عن سلطات الحكم ، وهذا تكليف مستحيل الاداء بطريقة مرضيـة . وفى الوسع أن نتساءل هل هو فى حيز الامكان أم لا ،نظرا لتغير الظروف السياسية وتطور الافكار السياسية أيضا . فاتباع وسيلة الحصر التام يعرض المشرع الى النسيان فتكون النتيجة حرمان الحكومة المركزية أو حكومات الولايات من اختصاصات ضرورية لها ، هذا الى الاضطراب الذى يترتب على الاستحالة العملية لتحديد الاختصاصات بطريقة تجعل كل اختصاص يتفادى الاصطدام بالآخر ، واذن فلا يمكن عمليا إلا اتباع وسيلة من الوسيلتين الاخريين .

وسيلة النص على الاختصاصات

ان معرفة ما إذا كانت وسيلة النص على الاختصاصات يجب أن تتبع تلقاء الحكومة المركزية أم حكومات الولايات هى مسألة من الاهمية بمكان .

وتتضح لك هذه الاهمية عندما ترى انفراج الميدان الحكومى يتزايد بلا انقطاع .

فاذا ما عرض موضوع من المواضيع التى يبذل فيها النشاط الحكومى دون أن يكون قد نص عليه صراحة كان من الضرورى أن تشعر الحكومة بالضيق إذا كانت اختصاصاتها قد تحددت على وجه التعيين ونص عليها دستوريا واحدا واحدا، لان من المبادىء القانونية أن تفسير السلطات المحصورة يجب أن يكون تفسيرا ضيقا دقيقا . ولذلك كان من الواجب على كل حكومة تحدد اختصاصها ونص عليه دستوريا أن تكون ساعة إذ تعرض لها مشكلة لا تدخل ضمن النص وتحتم الضرورة عليها حلها على جانب من المتانة لتقول هذا من اختصاصى .

أما الحكومة التى لم يحدد الدستور اختصاصاتها على وجه التعيين فلها عند الضرورة أن تبذل نشاطها فى مختلف الميادين لان اختصاصها كامن فيها(**Résiduaire**)

ومن هنا تتضح الفائدة من حصر الاختصاصات وعدم حصرها بالنسبة للحكومة المركزية وحكومات الولايات.

اختصاصات الحكومات المركزية

هى المنصوص عليها عادة

ان بحث نظام الحكومات المركبة السارى فى هذه الايام يدل على أن جميع الدول العهدية قد اتبعت السياسة القائمة على جعل حكوماتها المركزية ذات سلطات منصوص عليها ، وجميع حكومات أقاليمها ذات سلطات كامنة .

ولقد حـل هذا الموضوع فى الولايات المتحدة بموجب التعديل العاشر (راجع دستور الولايات المتحدة فى مجموعة الدساتير العصرية لدارست Dareste) (Recueil des constitutions Modernes طبعة سنة ١٩٣٣)

وقد نص التعديل العاشر : « السلطات التى لم يخولها هذا الدستور للولايات المتحدة ولم يمنعها عن الولايات محتفظ بها للولايات أو للشعب »

وكذلك الحال فى المانيا وسويسرا ، وأغلب أسباب هذا الحل تاريخية .

فالازدواج العهدى (Fédérale) قد تألف فى كل حالة عن ازدواج دول ذات سيادة وكانت مستقلة قبل ذلك ، ولكنها رغبت عند الازدواج فى أن تحتفظ بسلطات الحكم لنفسها إلا ما خول منها للحكومة المركزية حتى يتسنى قيام ازدواج ناجز .

سلطات الدول الاقليمية فى كندا

هي التى نص عليها الدستور بالتعيين

واذا نحن محصنا حالة كندا واستراليا اللتين يمكن اعتبارهما مثلا للحكومات المتعددة رغما من أنهما ليستا دولتين ذاتي سيادة فاننا نلاحظ أن الحل الذى اتبعته كندا مختلف عن الحل الذى اتبعته استراليا التى اختارت وسيلة توزيع السلطات المتبعة فى الولايات المتحدة والمانيا وسويسرا . أما فى كندا فنجد عكس ذلك النظام حيث قامت حكومات الاقاليم على اعتبارها حكومات منصوص على اختصاصاتها بالتعيين ، أما الحكومة المركزية فقامت على أنها حكومة ذات اختصاص كامن . ولما كان مثل كندا وحيدا بذاته فقد كانت له أهمية كبيرة .

مزايا نظام كندا

فى الوسع أن نظن أن نظام كندا وان كان فذا الا أن له مميزات شتى ، وفى الحق إن من ظاهرات التطور الحالى داخل الميدان السياسى والميدان الاجتماعى أن تتحول المادة التى كانت محلية بحت الى مادة محورها المصلحة العامة . ويترتب على هذا أن المسائل الاجتماعية لا يمكن أن تكون موضع تقدير جدى ولا أن تحل مشكلتها الا بواسطة سلطة تمثل المصلحة العامة ، ولذلك كان من الضرورى أن تتحرر أيدى الحكومة بقدر الامكان كى تحل ما يعرض من مشاكل ، ولقد ضايقت هذه المشاكل الاجتماعية حكومة الولايات المتحدة مضايقة شديدة لانها اتبعت النظام المقيد .

ولقد كانت مزايا النظام الكندى موضع دراسة قام بها البروفسور « لاكوك » (Lacock) ضمن اعمال الجمعية الامريكية للعلوم السياسية جزء ٥ ؛ سنة ١٩٠٨ تحت عنوان حدود الحكومة العهدية (Les limitations du gouvernement fédéral)

مزايا الحكومة البسيطة

تمتاز الحكومة البسيطة عن الحكومة المتعددة بقوتها وبساطتها ومرونتها

ان الحكومة البسيطة قوية لان كل السلطة قد ركزت فى نظام سياسى واحد يمكن أن يطبق فى أى لحظة على أى موضوع كان .

والحكومة البسيطة بسيطة حقا لان مشكلة الاختصاص لا تطرح على بساط البحث مطلقا مادامت الحكومة لاتزاحمها فى هذا الميدان حكومة أخرى .

والحكومة البسيطة مرنة لان توزيع الاختصاص بين الحكومة المركزية والحكومات الثانوية يمكن أن يكون بمجرد قانون عادى .

ولكن الوهن يتطرق إلى الحكومة المتعددة من جراء توزيع السلطة ، هذا إلى أنها أقل مرونة من الحكومة البسيطة بسبب التعديلات التي لا تدخل على توزيع السلطة الحكومية الا بطريقة تنقيح الدستور . وتجد هذه الحكومة المتعددة في النهاية أكثر تعقيداً من الحكومة البسيطة ، لان قيام نظامين في آن واحد يطرح على بساط البحث موضوع تحديد الاختصاصات وتسوية العلاقات بين مختلف الوحدات السياسية والحكومة المركزية ، وهذه مسألة جوهرية للغاية .

تحديد الاختصاصات

ان النقطة التي يجب البدأ عندها لبحث هذا الموضوع ماثلة في المبدأ القائل إن الحكومة المتعددة هي رمز لنظام حكومي في داخله حكومات لكل منها على وجه التقريب نظام يكفي نفسه ؛ وعلاقته العضوية الوحيدة بمختلف الحكومات تنحصر في تبعية هذه الحكومات جميعا لسلطة واحدة ذات سيادة .

فلكل حكومة داخل هذا النظام ميدان جهودها الخاص وهيئات حكمها الخاصة التي تعمل بواسطتها . وكل حكومة مستقلة عن الاخرى ، ولا يجوز أن يتم العمل المشترك الا باتفاق ارادي بين حكومتين أو أكثر قصدا الى التعاون في سبيل غرض مشترك .

علاقات مابين الحكومات

في حكومة متعددة

ان علاقات ما بين الحكومات **Les rélations iutergouvernementales** في حكومة متعددة هي إذن على صنفين . فمن جهة تجد علاقات مابين الحكومة المركزية والولايات ، ومن جهة أخرى تجد علاقات ما بين الولايات أعضاء الدولة المتعددة .

أما من ناحية علاقات ما بين الحكومة المركزية والولايات فالنقطة الهامة فيها هي

خضوعها إلى طريقة تحوير الدستور وتنقيحه . ان كل دولة من الدول الاعضاء مستقلة استقلالا تاما تلقاء تسوية علاقاتها مع سكانها دون أى تدخل أو اشتراك من قبل أى حكومة أخرى . ولكن ولايات الدولة اذا هى استطاعت أن تحدد بذاتها طريقة وضع دستورها بشروط وقيود معينة، حاسمة فانها على العكس من ذلك عاجزة عن وضع دستور الدولة العهدية ، لان هذه الحالة تقتضى أن يكون لجميع الولايات حق الاشتراك فى ذلك ،هذا إلى أن إعتماد الدستور العهدى واقراره لا يكون الا بعد أن تبرمه الولايات وليس بعد أن تبرمه هيئة الناخبين ،أما اذا كان الامر خاصا بتنقيح الدستور العهدى فان دستور الدولة المتعددة يتطلب اشتراك الولايات سواء فى اقتراح التعديلات أو فى ابرام Ratification هذه التعديلات وسترى فيما بعد الفرق بين تعديل الدستور وتنقيحه .

ولقد نص الدستور الامريكى فيما يتعلق باقتراح التعديل على ما يأتي : « ليس للمؤتمر (البرلمان) وحده حق اقتراح تعديلات الدستور ولكن للولايات أيضا هذا الحق بشرط أن يحوز الاقتراح أغلبية ثلثى الولايات . فاذا تم ذلك تسنى للولايات أن يطلبوا عقد جمعية تأسيسية Convention لعرض تعديلات » .

«أما فيما يتعلق بابرام التعديلات Ratificatin فللولايات أن تحرك ذلك سواء بواسطة الهيئات التشريعية العادية أو بواسطة جمعيات تأسيسية تنتخب خصيصا لذلك حسب الطريقة التى يقررها المؤتمر . ولكن من الواجب ان يتم الابرام فى الحالتين بواسطة الولايات أنفسهم . »

فالولايات هم اذن الذين يزاولون سلطة ابرام التعديلات أكثر من هيئة الناخبين وهذا واضح من نص الدستور الذى جعل صوت كل ولاية مساو لصوت أى ولاية أخرى ، دون تميز بين كثافة عدد سكانها ، ونتيجة هذا النظام هى جواز الحيلولة دون ابرام تعديل اذا وزعت أقلية ضئيلة من الناخبين بين عدد كاف من الولايات ، كما أن من الجائز أن تؤدى أقلية ضئيلة الى اقرار التعديل واعتماد تغيير فى الدستور على نقيض أمنية أغلبية الولايات، وإذن فى الوسع أن نقرر أن الحكومة المركزية تابعة تبعية مباشرة لحكومات الولايات عوضا عن أن تكون مستقلة عن حكومات مختلف الولايات ..

تسوية الخلافات

بين الحكومات المركزية وحكومات الولايات

وهناك مسألة من الاهمية بمكان عظيم ، وهى لمن الكلمة النهائية فى حالة قيام خلاف بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ؟ ان الكلمة النهائية فى حالة هذا الخلاف هى بلا شك للحكومة المركزية ، وهذا مانص عليه الدستور فى الفصل السادس فقرة ٢ حيث قال :

« ان هذا الدستور والقوانين التى تسنها الولايات لنفسها طبقا لنصوصه ، وكذلك جميع المعاهدات القائمة أو التى ستقوم تحت سلطة الولايات المتحدة تكون جميعها القانون الاعلى للبلاد . وقضاة كل دولة ملزمون باتباعها ، بغض النظر عن أى تعارض بينها وبين أى نص من نصوص دستور أى ولاية أو قوانينها »

فالحكومة المركزية ليست ملزمة فحسب بان تكون مستودع السلطة العليا ، ولكن لقوانينها التفوق أيضا على قوانين الولايات ، ومعنى هذا أن قرار حل الخلافات الخاصة بالاختصاصات المتعلقة بالحكومة المركزية وحكومات الولايات هو من شأن الحكومة المركزية عن طريق المحكمة العليا .

تعليق بعض قرارات الولايات

على موافقة الحكومة المركزية

وهناك نقطة تكون فيها حكومات الولايات خاضعة للحكومة المركزية ، اذ ليس لتلك الحكومات أن تزاول بعض سلطات الا بموافقة الحكومة المركزية واذنها ، وفى الوسع أن نسوق من قبيل المثل لهذا الاذن المادة الاولى من القسم العاشر فقرة ٢ وفقرة ٣ من دستور سنة ١٧٨٧ حيث قد نص فى الفقرة الاولى من هذه المادة على منع حكومات الولايات منعا باتا من مزاولة بعض الاعمال .

أما الفقرتان الثانية والثالثة فقد علقت سريان بعض قرارات حكومات الولايات على اذن الحكومة المركزية ، وهما فقرتان استثنائيتان فى الدساتير العهدية

فقرة (٢) — ليس لاية ولاية ، دون اجازة المؤتمر أن تفرض ضريبة أو رسما على الواردات أو الصادرات الا ماهو ضرورى لتنفيذ قوانينها الخاصة بالتفتيش ، وصافى ايراد هذه الضرائب والرسوم التى تفرضها ولاية على الصادرات أو الواردات تكون تحت تصرف خزانة الولايات المتحدة ، وهذه الانواع من القوانين تكون خاضعة لتنقيح المؤتمر ومراقبته . »

الفقرة الثالثة : — ليس من الجائز لاية ولاية — الا بموافقة المؤتمر — ان تفرض ضريبة على الحمولة . أو تحتفظ بجيش أو مراكب حربية فى أيام السلم ، ولا أن تعقد أى تسوية أو اتفاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية ، ولاأن تتدخل فى أية حرب الا إذا أغار العدو عليها ، أو هددها خطر وشيك المداهمة ولا يحتمل أى امهال . »

ان هاتين الفقرتين أشد اطلاقا فى الميدان العملى من الخطر ، ولذلك فاننا لم نعثر فى التاريخ على قيام أى ولاية بمحاولة كهذه .

طلب المعونة

من الدولة العهدية أو قبول معونتها

وهناك علاقة أخرى بين الولايات والدولة العهدية تجدها ماثلة فى حق الولاية فى طلب المعونة أو قبولها من الدولة العهدية ، وأنت تجد فى الدستور الامريكى فى الفصل الرابع قسم رابع النص الآتي :

« تحتفظ الولايات المتحدة لكل ولاية داخل الازدواج (L' union) بشكل حكومة جمهورية ، وتحمى كل منها ضد كل اغارة عليها ، وتحميها من كل اكراه داخلى بناء على طلب هيئتها التشريعية ، أو طلب سلطتها التنفيذية اذا لم تستطع الهيئة التشريعية ان تجتمع . »

وهذا النص يلقى على عاتق الحكومة المركزية مسئولية الاحتفاظ بنظام الحكم العام مصونا من كل اعتداء ما كان هذا النظام متولدا عن دستور الولايات المتحدة .

تنقيح الدستور وتعديله

ان مسألة تنقيح دستور الولايات وتعديله تدخل فى موضوع العلاقات القائمة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات .

ونرى هنا أيضا أن دراسة المسائل الخاصة المتولدة عن تنقيح الدستور وتعديله فى الحكومات العهدية المركزية يقتضى لزاما أن نبدأها من الفكرة التى انطوى عليها أساس الحكومة العهدية. فالدولة العهدية المركزية هى قبل كل شىء مزاج سياسى اعد للتوفيق بين الوحدة L'unité والسلطان Puissance القوميين مع استبقاء الحقوق الخاصة التى تتمتع بها الولايات .

فالوسيلة التى يرمى بها مبدأ العهدية Le fédéralisme الى التوفيق بين الحقوق التى تلوح بظاهرها أنها لا تتلاءم مع سيادات الدولة العهدية المركزية والولايات هى وسيلة تنحصر فى وضع دستور ينص على توزيع الاختصاص ، وهذه فكرة يترتب عليها ثلاث نتائج : (اولا) وضع دستور مركزى متفوق على جميع دساتير الولايات و (ثانيا) توزيع الاختصاصات بين الهيئات التى خولت سلطات محدودة وتابعة للسلطة العليا ، و (ثالثا) الاعتراف بحق المحاكم فى تفسير الدستور .

طبيعة التفوق فى الدستور العهدى

الدستور المكتوب والدستور الصلب

من الواجب أن يكون للدستور العهدى السيادة والتفوق بما أنه أساس الاتفاق بين السلطة المركزية والولايات . ولهذا كان دستورا مكتوبا .

فما دام الاتفاق قد تحقق بين الاجزاء المكونة للدولة العهدية فقد وجب أن يدمج هذا الاتفاق فى وثيقة مكتوبة اجتنابا لسوء التفاهم ، واساءة التفسير ، وما الى ذلك مما يترتب على الاتفاقات الغير المكتوبة .

وفضلا عن هذا فمن الواجب أن يكون الدستور العهدى صلبا (rigide) أى من الواجب وضع اجراءات خاصة مستقرة لتنقيحه ، ومن الضرورى فى بلاد عهدية الشكل أن يكون دستورها صلبا ، ولكن هذه الظاهرة ليست من ظاهرات الدولة العهدية وحدها ، لان من الدول البسيطة عددا كبيرا يتمتع بدستور صلب كفرنسا ومصر مثلا .

اجراءات التنقيح فى الدول العهدية

ان لتنقيح الدساتير فى الدول العهدية مظاهر خاصة ، ولكن هذه المظاهر لا تترتب على أن الدستور الصلب يتطلب اجراءات خاصة بالنسبة للتنقيح ، دائما لان اجراءات التنقيح فى البلاد العهدية لها مميزات خاصة تفرق فى صورة محسوسة بينها وبين اجراءات التنقيح فى الدول البسيطة، ولذلك وجب أن نعرف خاصيات اجراءات التنقيح أو التعديل الدستورى فى البلاد العهدية .

ان الموضوع الجوهرى الذى يطرح بمناسبة التنقيح الدستورى فى الدولة العهدية هو الآتى :

هل تعديل الدستور العهدى يعتبر كأنه خاص فقط بالحكومة العهدية وهيئة الناخبين باعتبارها كلا يضم مجموعة البلاد دون البحث فيما إذا كان هؤلاء الناخبين تابعين لهذه الولاية أو تلك ؟ أم هل يتم التعديل الدستورى على العكس بواسطة حكومات الوحدات التى تتألف منها الدولة العهدية والناخبين باعتبارهم جماعة خاصة أى باعتبارهم ناخبي كل ولاية خاصة لا ناخبي مجموعة الولايات التى اجتمعت فى صورة دولة عهدية ؟

ان هذا السؤال قد أجابت عليه دولتان نيابيتان اجابتين متعارضتين تمام المعارضة ونعنى بهما سويسرا والولايات المتحدة .

ولايات سويسرا

لا تتدخل فى تنقيح الدستور وتعديله

ان ولايات سويسرا لا تتدخل فى تنقيح الدستور وتعديله باعتبارها ولايات ، ولكن ابرام التنقيح أو تعديله يتطلب بصفة استثنائية توافر أصوات اغلبية جميع الناخبين المصوتين مضافا إلى اغلبية المصوتين فى كل ولاية فى أغلبية الولايات .

فاصحة التنقيح يجب البحث (١) فيما إذا كانت قد توافرت أغلبية أصوات الناخبين الذين صوتوا . (٢) فيما إذا كانت هذه الاغلبية قد توافرت فى كل ولاية (٣) فيما إذا كانت أغلبية الناخبين قد صوتت لمصلحة التعديل فى أغلبية الولايات . ولا دخل للولايات فى تنقيح الدستور أو فى تعديله خارج هذه الحالة .

حكومات الولايات المتحدة والناخبون

يتدخلون فى تنقيح الدستور وتعديله

أما فى الولايات المتحدة فتكون اجراءات التنقيح واعادة النظر بواسطة الحكومات والناخبين فى الولايات التى تعمل شخصيا .

ولقد نص الدستور الامريكى على ذلك فى الفصل الخامس ، فاذا ما وافق ثلثا المجلسين فى الدولة العهدية الامريكية كان للمؤتمر اقتراح تعديلات بالنسبة للدستور القائم ؛ أما إذا طلب ذلك الهيئات التشريعية فى ثلثى الولايات فان للمؤتمر أن يدعو جمعية تأسيسية تقترح تعديلات تكون جزءا متمما للدستور متى أبرمها الهيئات التشريعية فى ثلاثة ارباع مختلف الولايات أو جمعيات تأسيسية فى ثلاثة أرباع الولايات تبعا لما إذا كان المؤتمر قد قرر اتباع هذه الطريقة أو تلك لابرام التنقيح أو التعديل . »

ليس للهيئة الانتخابية فى الولايات المتحدة

حق اقتراح تعديل الدستور وابرامه

فى الوسع أن ندلى ببعض ملاحظات عن النص السابق . واولى هذه الملاحظات خاصة بنظام التنقيح الدستورى وهى أن هذا النظام يضع الولايات المتحدة فى عداد الحكومات التى تفرق تماما بين مزاولة السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية ، هذا فضلا عن ان للهيئات دون الناخبين حق اقتراح التعديل الدستورى .

ان هيئة الناخبين فى الولايات المتحدة ليس لها أن تقترح تنقيح الدستور، كما أنهم لا يعرضون التعديلات المقترحة ولا ما استقر عليه رأى السلطة التأسيسية على هيئة الناخبين هناك الا إذا رأى المؤتمر وجوب سماع رأى هذه الهيئة . ولكن المؤتمر لم يسلك مطلقا هذه السبيل ، إذ اتبع دائما وسيلة ابرام التعديلات بواسطة الهيئات التشريعية فى الولايات، رغما من أن للمؤتمر حق الخيار بموجب الدستور ، حيث خوله فضلا عن ذلك حق عقد جمعيات تأسيسية ، أى جمعيات انتخبت خصيصا لهذه الغاية بواسطة هيئة الناخبين. واذا كان المؤتمر لم يفعل ذلك فلانه حقه .

الفرق بين التنقيح والتعديل

وهناك مسألة أخرى هى الآتية:

ولو أن الاصطلاح « تعديل » (Amendement) هو الاصطلاح الوحيد الذى استعمل فى الباب الخامس من دستور الولايات المتحدة، فان هناك فارقا جليا فى الواقع بين تعديل الدستور واعادة النظر فيه . (Révision)

فالتعديل نص خاص بنقطة محدودة يقترع عليها ، أما التنقيح فمن الجائز، على النقيض، أن يتناول مجموعة من نصوص الدستور . والتعديل يقترحه المؤتمر أى الدولة

العهدية ، ومع ذلك فان لحكومات الولايات أن تقترح عقد جمعية تأسيسية تعيد النظر فى جميع نصوص الدستور قصدا الى تحديد التنقيح المرغوب فيه .

ان دستور الولايات المتحدة قد وضع نظاما يجعل أى تغيير دستورى على جانب عظيم من الصعوبة ، وهذا يرجع أولا إلى شدة القواعد المتبعة، ثم إلى الاغلبيات التى تتطلبها المادة (٣) من الدستور ، ذلك بان الواجب يقضى بان يكون إبرام التعديلات بواسطة الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع الولايات المختلفة ، واذا كان هذا الامر لم يكن عسيرا جدا عندما كان عدد الولايات المتحدة (١٣) فانه قد أصبح بطبيعة الحال متعذرا للغاية بعد أن أصبح عدد الولايات المتحدة ٤٨ ولاية .

وهذه الصعوبة التى قامت فى سبيل اعادة النظر فى الدستور قد حملت المحكمة العليا على أن تلتزم بان تقوم هى بتعديل الدستور فى الواقع دون أن يكون لها ذلك قانونا ، وانما عن طريق التفسير القانونى لبعض النقط الغامضة .

علاقات مابين الولايات و بعضها

استقلال كل ولاية عن الاخرى

واذا نحن انتقلنا الآن الى علاقات مابين الولايات وجب علينا أن نلاحظ أن حكومات مختلف الولايات هى مستقلة تلقاء بعضها أكثر مماهى مستقلة تلقاء الحكومة المركزية . وهذا طبيعى لان الحكومة المركزية لاتكون قوية الا اذا اسقطت من حسابها تحالف مختلف حكومات الولايات ضدها . ولذلك رأينا الدساتير العهدية تبذل قصارى جهدها فى فل شكيمة أى عمل اجماعى للولايات ضد الحكومة المركزية حتى تستبقى سلطان هذه الحكومة مصونا .

الولايات لاتستطيع عقد اتفاقات فيما بينها

إلا بتصريح المؤتمر

ولذلك رأينا قانون الولايات المتحدة يمنع بتاتا الولايات من عقد اتفاقات فيما

بينها دون تصريح المؤتمر (راجع الفصل الاول والقسم العاشر فقرة ٣) حيث يقول: « لايجوز لاية ولاية أن تعقد أى اتفاق أو معاهدة مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية ».

ولكن الدستور الامريكى قد أباح مع ذلك للولايات أن تتفق مع بعضها، واذا أردنا أن نضرب مثلا لذلك فاننا نذكر مانص عليه الباب الرابع قسم ١ و ٢ فهذه النصوص تبيح للولايات أن تعمل فى تناسق واتفاق فيما يتعلق بالاعتراف بالاعمال الرسمية للدول الاخرى ، وفى ابعاد المجرمين الذين يصلون اليها من الولايات الاخرى، ولكن هذه المواد قانونية أو ادارية بحتة ، وقد اختيرت قصداو اجتنابا لخطر ازدواج بين ولايات قد يؤدى الى افساد الطريق على عمل الحكومة المركزية .

أما فى الدولة العهدية الاستقلالية فمن الجائز أن تكون علاقات مابين الولايات وبعضها أكثر إحكاما منها فى الدولة العهدية المركزية ، ذلك بان للولايات فى الدولة العهدية الاستقلالية حرية أكثر مما للولايات فى الدولة العهدية المركزية، وهذا ما يمكن ولايات العهدية الاستقلالية من الاتفاق بسهولة ضد الحكومة المركزية متى كان الموضوع لا يدخل ضمن اختصاص هذه الحكومه نصا .

مسائل التنظيم الادارى

فى الدول المركبة

ان مسائل التنظيم الادارى فى الدولة المركبة لاتطرح على بساط البحث إلا بالنسبة للدولة العهدية المركزية، دون الدولة العهدية الاستقلالية ، ذلك بان المواد المركزة هى مواد استثنائية ، فلا يركز إلا المسائل الخاصة بالشئون الخارجية التى يعين لها عمال يعملون خاصة طبقا لقاعدة متفق عليها بالاشتراك . أما فى الدولة العهدية الاستقلالية فليس فيها هيئات عهدية استقلالية من الناحية الادارية، وانما هناك هيئات عهدية استقلالية من ناحية التشريع والسياسة ، وهذا مايسمى « الدييت » .

أما فى الدولة العهدية المركزية فان مسائل دقيقة خاصة بالتنظيم الحكومى تطرح فى الميدان الادارى .

وفى الوسع أن نلاحظ أن هناك نظريتين متعارضتين قد تطبعتهما الدول العهدية المركزية فى المادة الادارية ، أحداهما تنحصر فى اجتناب استخدام الحكومة المركزية موظفى الولايات وبالعكس.

وأما النظرية الأخرى فتنحصر فى أن يكون فى الحكومة المركزية وكل ولاية هيئة موظفين خاصين بها ، فيكون هناك موظفو الحكومة العهدية وموظفو الولايات .

ولقد اتبعت المانيا النظرية الاولى واتبعت الولايات المتحدة النظرية الثانية .

النظرية الالمانية

رغما من أن لحكومة ألمانيا المركزية ميدان نشاطها الخاص فانها مع ذلك تستخدم بما فى الوسع جميع موظفى الولايات Les Lander ، ورغما من أن الحكومة المركزية تفرض الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها ، لتدخل جميعها خزانة « الريخ » فان موظفى الولايات يقومون بجباية هذه الاموال ، أما الموظفون الدائمون للامبراطورية فلا يوجد منهم الا الضرورى لمراقبة النظام والاشراف عليه .

وفى الوسع أن نقول مثل هذا القول بالنسبة لجميع فروع النشاط الحكومى ، وحتى بالنسبة للجيش ، فكل حكومة تحتفظ بقواتها الحربية الى حد محدود يمكن الحكومة المركزية صاحبة القيادة العليا اذا مادعت الاحوال الى وجود هذه القيادة . أما الاستثناء الوحيد لهذه القاعدة فخاص بالاسطول . فالاسطول فى المانيا على نقيض الجيش معتبر خدمة عهدية محض . ولكن هذا مجرد استثناء ، ولكن المبدأ هو أن موظفى الولايات يعملون بصفتهم موظفين عهديين وتستخدمهم الولايات جميعا »

أما فى مسألة الادارة والقضاء فان لالمانيا نظاما قضائيا واحدا عوضا عن نظامين فهناك محاكم واحدة تطبق فيها قوانين الامبراطورية أو قوانين الولايات على

ما يعرض عنها من قضايا . فجميع المحاكم هى محاكم الولايات، الا المحاكم العالية الاقليمية والمحكمة العليا .

النظرية الامريكية

أما فى الولايات المتحدة فانهم لم يبذلوا أى جهد فى سبيل ادارة أعمال الحكومة المركزية وحكومات الولايات بواسطة هيئة واحدة من الموظفين ، ذلك بان لادارة الاعمال فى كل من درجتى الحكومات هناك موظفين خاصين ، مستقل بعضهم تمام الاستقلال عن البعض الآخر .

وهذا النظام يثنى نظام الادارة تثنية تامة فيما يمس الوظائف الحكومية العامة والوظائف الخصوصية لكل حكومة ، فموظفو الدولة العهدية المركزية هم وحدهم الذين يجبون أموال الدولة العهدية أو ينفقونها ، أما اذا كانت الاموال خاصة بالولايات فان موظفى الولايات هم الذين يؤدون هذا العمل من تحصيل وانفاق . وهكذا تجد فى الولايات المتحدة مصالح عهدية ومصالح محلية جنبا إلى جنب ولغرض واحد . وهذا نظام يقضى بطبيعته الى فقدان جهود عظيمة ، ولذلك فانه نظام منحط عن النظام المتبع فى المانيا ، وما يجعل هذا النظام معيبا هو عدم وجود وسيلة للتوفيق بين أعمال هذين النوعين من الموظفين .

ومع ذلك فان أولى الشأن قد بذلوا فى سبيل هذا التوفيق نوعا من المجهود ، ذلك بأن الموظفين العهديين والموظفين المحليين الذين يؤدون عملا واحدا متماثلا قد الفوا جماعات اختيارية درست المسائل المشتركة ، وبذلوا أقصى الجهد للوصول الى الاتفاق تلقاء مبادىء عملية مشتركة ، ولكن رغما من ان هذه الجماعات الاختيارية قد أدت أعمالا هامة بروح تستحق الاعجاب فمن الواجب الاعتراف بان الفقهاء والشراح الامريكان لم يقدروا النتيجة تقديرا مشجعا .

الاشكال القانونية

المقابلة لاغراض سياسية

ان كل دراسة قانونية تنطوى على وقائع من ناحية ونظريات قانونية من ناحية

أخرى ، فمن الواجب إذن ان يكون لكل دراسة قانونية أو لكل دراسة فى ميدان القانون العام على الخصوص هدفان . احدهما تعرف طبيعة النظم التى اتبعتها الدولة فى سبيل إدارة أعمالها ، وثانيهما بيان الطريقة التى تستخدم بها هذه النظم ، فالغرض لا يخرج إذن عن بيان المبادىء الجوهرية التى قامت عليها هذه النظم والاسباب التى حدت إلى إتباعها والغرض الذى يراد تحقيقه من ورائها . وإذن يجب أيضا أن نصف هذه النظم ونبين روحها الداخلى والاغراض السياسية التى تقابلها .

ولفهم حقيقة هذه الفكرة ، فكرة مقابلة أغراض سياسية للاشكال القانونية ، نرى من الواجب أن نضرب مثلا مستعارا من التاريخ الدستورى الفرنسى .

لقد أنشأت فرنسا فى سنة ١٨٧٥ مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، وقالوا بصدد ذلك ان إنشاء هذين المجلسين يمكن من تمحيص القوانين على أحسن وجه ممكن وهذا سبب نظرى يمكن أن يكون ذريعة ولكنه لا يجدى فى الواقع . ذلك بانهم خلقوا فى سنة ١٨٧٥ مجلسين ليكون مجلس النواب مقدما على الآخر ، ويكون مجلس الشيوخ مؤلفا بطريقة تمكنه من كبح جماح مجلس النواب ، فاعضاؤه ينتخبون على عدة درجات ، فضلا عن أنهم يختارون من بين الشخصيات الذين شغلوا مناصب سياسية حتى يكون الزمن قد زودهم بالتجاريب وأشربهم الاعتدال .

ولقد عدلت هيئة انتخاب مجلس الشيوخ فى سنة ١٨٨٤ ، وعدلت أيضا لاغراض سياسية ، ففى سنة ١٨٨٤ كان مجلس الشيوخ ينتخب بواسطة هيئة انتخابية تفوق فيها مندوبو الاخطاط الريفية التى تشبعت بمبدأ الرجعية ، وهو المبدأ الذى أراد المشرع ان يكون عليه مجلس شيوخ . فهل عندما ادخل تعديل سنة ١٨٨٤ على هيئة انتخاب مجلس الشيوخ كان المشرع يجرى وراء تحقيق نظرية سياسية ؟ نعم ! لانهم خولوا الاخطاط الذين أرادوا أن يكون لهم التفوق عدداً أكثر من المندوبين وسحبوا من الاخطاط الريفية تفوقها دون أن يخلعوا هذا التفوق على المدن الكبرى التى تفشى فيها المبدأ الاشتراكى المخيف ، ولكنهم خلعوه على المدن الوسط حتى يضمنوا الاغلبية للحزب الراديكالى .

ان هذا المثل يدل على أن نظريات العدالة قد تلوح أنها ذرائع ، ولـكن ما يخلق النظم القانونية فى الواقع هى الاعتبارات السياسية ، ولا سيما فى ميدان القانون العام ، فمن الواجب البحث عن أسباب قيام النظم فى الاعتبارات السياسية والتاريخية

لذلك كان من الواجب علينا ونحن ندرس الدول العهدية ان لا تسحرنا أشكالها القانونية ، وأن نتحرى الوقائع السياسية تحت دهان الصورة القانونية .

فاحسن وسيلة لاداء دراسة مشبعة بهذه الروح هى تلك التى تنطوى على دراسة كل دولة عهدية من ناحية تاريخها واستخلاص الاشكال التاريخية والفروض التى انطوت عليها الاسباب السياسية التى دعت إلى وجود هذه الاشكال القانونية ، ولـكن لا ضرورة لذلك إلا اذا لم يطرق باب الموضوع طارق ، أما اذا كنا أمام موضوع قد محص وبحث فمن الواجب أن تقتصر الدراسة على الاشكال القانونية والفروض السياسية حتى يتسنى لنا تبيان الصلات التى ربطت بين هاتين الناحيتين .

واذن سنبدأ دراسة الدولة العهدية ابتداء من أشكالها القانونية المعروفة ونظرياتها لندلى بفكرة عن حدودها القانونية .

ثم ندرس بعدئذ بعض دول عهدية بصفة خاصة ، فنعرف بأية طريقة تاريخية تكونت ، ونمحص هذه الحوادث لنعرف رجعها وآثارها فى الميادين القانونية .

واليك بيانا عن خطة الجزء الخامس

(١) النظريات القانونية فى الدول المركبة

(٢) امثلة للدولة المركبة كى نبحث عن العمل السياسى الذى أدى إلى اتباع هذه الاشكال القانونية التى استقرت وتحددت .

صورة تقرير وزارة المعارف العمومية

عن الجزء الثالث من علم الدولة

اطلعت على مؤلف الاستاذ احمد وفيق فى علم الدولة جزء ثالث ، وانى أؤيد زميلى الدكتور حامد زكى فى تقديره للكتاب من وجهة الثقافة العامة ، أما من الوجهة الدستورية فانى أرى للكتاب قيمة خاصة ، لان النظم الدستورية والسياسية مدينة فى نشوئها إلى تكوين تاريخى طويل الامد ، وقد عنى المؤلف باستعراض أطوار هذا التكوين التاريخى استعراضاً علميا شاملا ، كما عنى باستخراج المبادىء الدستورية وشرح أطوار نشأتها التاريخية مما يستحق الثناء على ما بذله من مجهود فى اخراج هذا المؤلف م؟ وايت ابراهيم

١٦ يناير سنة ١٩٣٦

مراجع الجزء الرابع

ننشر فيما يلي أهم مراجع هذا الجزء حسب الحروف الهجائية

A

Académie de droit Interna — Recueil des cours 15 Vol .

Allin (C . D) — Le Statut interna . des Dominions britannique (Revue de d . int et de législ, Compareé 1925 . p . 760 et sv

Amiable (L) — De la responsabilité de l,empereur et de ses ministres . Paris 1871

Andréades (A) — Les finances de la Grèce . Paris 1915 -Les controles financiers (Recueil des cours t IV , 1925 . p 5 — 108 . — Un coup d' œil sur les finances serbes — Histoire de La banque d ' Angleterre.—La science des finances (en grec) ·Athènes 1909

Anson (Sir . W .) — Law and Custom . Oxford 1911 .

Anzilotti — Teoria generale della responsabilita della stati nel dir ,'intern Firenza 1902 — La formation du royaume d,Italie au regard du droit intern R . D. I. 1912

Avalle (E) — Notice sur les colonies anglaises : Paris 1883

B

Basdevant (J) — L ' action coercitive anglo — germano — italienne contre le Vènézuela , 1904

Bedwell (C . E . A) — The Legislation of Empire . Being a Survey of the legislative enac-

ments of the Britsh Dominions from 1907 , 4 vol . Londres 1907 .

Besant (Sir W) — The Rise of the Empire . Londres (1897)

Bianchi (N) — Storia docum , della diplomazia eur , in italia.Torino 1872

Bluntchli — Le d . intern codifié

Buchet (E d) — Le statut des Dominions britanniques en droit constitutionnel et en droit international . Thèse droit , Paris 1928

Budge — Commentaries on colonial and foreing Law . nouvelle édition , 5 vol . Londres 1907

Buller (Ch .) — Responsible government for Colonies . Londres (1862)

C

Caldecott (A) — English colonisation and Empire 2 Vol . Londres (1894)

Campion — De l' exercice anti- social des droits subjectifs ; la théorie de l'abus des droits (Bruxelles-Paris 1925)

Cavaglieri (A) — I Soggetti del diritto internazionale dans la Rivista di diritto internazionale 1930

Chateaubriand . — Le genie du christhianisme - Mémoires d 'outre - tombe

Chevalier (J . J) — L ' évolution de l ' Empire britannique 2 Vol . Paris 1930 .

Chevilly (de) . — Les problèmesdela Russie future .

Coker (F. W') — Political theories of recent times 1924 .

Comte (A) — Extraits (publ. par Barante. Paris 1863)

Couve de Mourville — Les gouverneurs dans les Domimions britanniques. Thèse droit. Paris 1929 .

Creasy (Ed) — The Imperial and colonial constitutions of the Britannic Empire

including India institutions - Londres 1872 .

Curtis — The Problem of Commonwealth Londres (1916) — The common wealth of Nations , Londres (1918)

D

Dareste — Les constitutions modernes - Paris 1933 .

Debibour — Histoire diplomatique de l'Europe

De Lannoy (Ch) et Van der Linden — Histoire de l' expansion coloniale chez les peuples européens (2 Vol - Bruxelles 1927)

De Louter — Le droit international positif -

Demogue (R) — Traité des obligations en général Paris 1924

Dicey — Conflict of Laws. Londres 1922

Diena — L ' individu devant l ' autorité judiciaire générale de droit international .R . g . d . i . P 1909

Drago — Les emprunts d ' Etats et leurs rapports avec la politique internationale . Revue . gènèrale de droit international public.Paris , 1907

Duguit (L) — Traité de droit constitutionnel . Paris . 1921 .

Duncan Hall (H) — The British Commonwealth of Nations . Londres 1921 . — The Balfour Report and its historical Back ground (ibd)

E

Egerton (H . E) — Fédération and unions within the british Empire , Oxford - (1911)

Eutrope (E) — Le Regime politique des colonies.

Anglaises à self-government. Thèse droit , Aix 1909

F

Fauchille — Traité de droit international

Fedozzi — La situation juridique du Monténegro . (Gène 1921)

Fenwick — International law .

Fouques- Duparc — La protection des minorités de race,de langue,de religion.Paris 1922

Freund — Le droit civilde la Russie soviétique Manheim 1924

G

Gambetta — Discours

Garner (J . W .) — Recent development in internatio nal law . Calcutta 1925 - Des limitations à ' la souveraineté nationaledans les relations exter- ieures (Revue du d . intern . et de législ. comparée)

Gaudu — Essai sur la légitimité des gouver mements dans ses propres rapports avec les gouvernements de fait . Paris 1914 .

Gemma — Gouvernements de fait

Gidel — Droit constitutionnel comparé (cours 1927 - 28)

Greswell (W . P) — The Growth and administration of the British Colonies 1807-1867 . Londrs 1898

Grotius — De jura belli ac pacis .

Growsky — La chute de la monarchie en Russie

H

Hall — A Treeatise of international law 8 me éd · Oxford 1924

Harrison Moore (Sir .w .) — The Dominion and Treaties. dans.

Journal of comparative legislation and international law 1926 . p 30 et sv

Hauranne (Duvergier de) — Histoire du gouvernement parlementaire en France

Heffter — Le Droit interna de l' Europe - 1873

Hegel — Philosophie de l' esprit - Traduction Vera , éd Paris 1867

Higham (C . S . S) — History of the British Empire Londres 1923 .

Hill (David Jayne) — L' Etat Moderne et l' organisation internationale - Paris 1912 - Legal limitations upon the initiation of military action , dans Proceedings of the American Society of international law . avril 1925 .

Unit under the international law .

Hurst(Sir Cecil) — The British Empire as a Political

I

Idelson (R) — La Révolution Russe et le statut juridique des Russes

Ivanowky — Le droit public russe. kazan 1908

J

Jebb (R) — The Imperial conference-A History and a Study . (2 vol) . Londres 1918 .

Jellinek — Les unions d ' Etats

Jenks (E) — The Government of the British Empire , as at the end of the year 1917 - Londres 1918 .

Jenkyns (Sir. H) — British Rule and Jnrisdiction beyond the Seas . Londres 1902

Jèze (G) — Principes gènéraux du droit administratif . 3 me éd . Paris 1925

Théorie générale des motifs déter-

minants dans la Revue du droit public - 1922).

K

Kant — Eléments métaphysiques de la doctrine du droit. 1797. Traduction Barni, Paris 1857.

Keith (A.B.) — Responsible government in the Dominions, 2me éd, 2 vol Oxford 1927 —Constitution ,administration and laws of the Impire London 1924—The Sovereignty of the British Dominions, Londres 1929.– Note on Imperial Constitution law.– Selected Speaches and Documents on British Colonial Policy. A Constitutional History of the first British Impire , Londres 1930. — Imperial Unity and the Dominions–(1915)— The International Status of the Dominions dans Journal of comparative législation 1923, – Dominions Home Rule in Practis, Londres 1921 – War government of British Dominions Oxford 1921.

Kluber — Le droit des gens moderne de l'Europe 1874.

Kaurkounoff — Le droit public russe.

Kosters (J) — Les fondements du droit des gens— Contribution à la théorie générale du droit des gens — Bibliotheca visserian, Leyde, 1925.

Krabb (H) — Die moderne Staatsidee at 2 me éd 1919.

L

Laband — Deutches Staatsrecht, Reiches éd 1909.

Lacock — Les limitations du gouvernement fédéral.

Lagarde — La reconnaissance du gouvernement des Soviets, Paris 1924.

Lamartine — Histoire de la Révolution de fevrier Paris 1860.

Laparre (E) — La théorie de l'abus des droits et la théorie de détournement de pouvoir.

Lapradelle (A, de) — Principes genéraux de droit international.—La question chinoise — Projet de déclaration de droits et devoirs des nations – Recueil des arbitrages internationaux

Larnaude — Les gouvernements de fait. Revue géné du d. inter pub. 1921.

Lasson — La philosophie de l'Etat.

Lawerence — Lowell (A) — The Imperial Conference dans the Commonwealth of nations. Boston 1927.

Le Fur — Etat fédératif et Confédération d'Etats.-Cours de droit international (1927 - 1928) —La souveraineté de de l'Etat et le droit international dans les lettres, Janvier février 1925.

La Merchant-Minty (Leonard) — Constitutional laws of the British Impire, Londres 1928.

Leroy-Beaulieu (Paul) — De la colonisation chez les peuples modernes (2 vol) Paris 1912.—Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes Paris 1901.

Lewis (Sir B.C.) — Essay on the Government of Dependencies, Londres 1901.

Lewis (M) — The Treaty-making Power of the Dominions — Ebda 1925. — The international Status of the British self-governing Dominions dans British Year Book of international law 1922-1923.

Liebert — Instructions de 1863 pour les armées en compagne des Etats-Unis.

Liepert — Das Internationale Finanzrecht, Vienne 1912.

Lorimer — La doctrine de la reconnaissance, fondement du droit international (R.d. intern et de legisl. comparée 1884).

Lucas (C–P) — The British Impire, six lectures (Londres 1918.) – The story of the Impire, Londres 1924.

M

Makowski — Essai sur le principe générateur des constitutions politiques 1810.

Maistre (J. de) — Du Pape 1819, les soirées de St. Peteresbourg 1821.

Mandelstam — La protec ion des minorités. Recueil des cours—1923. p. 367 à 519.

Mannes — Staatsbankrotte.

Martens — Precis du droit des gens moderne de l'Europe 1864.

Merlin — Rep univ. et raisonne de jurisp. Paris 1908

Mills — Colonial Constitutions. Londres 1852.

Moeller — Folkerette.

Mohl (R. Von) — Staatsrecht, Volkerrecht, und Politik

Montesquieu — Esprit des lois.

Moore (John Basset) — International arbitrations — La doctrine de Drago.

Moulin — A Digest of international Law as embodied in diplomatic discussions. Washington 1906.

Muray (A) — Le contrôle international sur les finances d'Egypte, de la Grèce et de la Turquie, Paris 1899.

N

Newfang (O) — The Road to World Peace, a Federation of Nations—Londres 1924.

Nolde (B) — Le Code civil de la Rèpublique des Soviets — Bulletin de la société de législation comparée 1923.

O

Oppenheim — International Law - 1920.

P

Paulus (J) — Les " affaires domestiques " de l'article 15 alinéa 8 du Pacte de la Société des nations, dans la Revue de droit intern de sciences diplomatiques, politiques et sociales 1924

Pella — La criminalité collective des Etats

Pillet — Récherches sur les droits fondamentaux des Etats.

Podesta - Costa — Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de fait par des Etats étrangers (R.G. de d.intern 1922.

Politis — Recueil des Arbitrages . internationaux —La Justice internationale — Paris Hachette 1924.—Le problème des limitations de la souverainetè et la theorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux— Les emprunts d'Etats en droit international. Paris 1894.

Pradier - Fodéré — Traité de droit international public européen et americain.

Proudhon — Le principe fédératif.

R

Ralston (J) — Le droit international de la démocratie, Paris, Brière, 1923 - Venezuela arbitrations of 1903.

Rivier — Principes de droit international.

S

Saldana (A) — La defense sociale universelle, Cahors 1924

Scelle — Essai de systématique du droit international (plan d'un cours de

droit intern .

T

Todd (A)	Parliamentary Government in the British Colonies — Londres I880.
Travers (M)	Le droit pénal international, Paris I923.

V

Vattel	Préliminaires — Le droit des gens.
Visscher (Charles de)	The Stablization of Europe, Chicago I924 — Le droit international des communications—Paris, Gand 1924 —La codification du droit international, Recueil des Cours I925.

W

Weathon	Element du droit international I858
Westlake	Chapters of international law — Collected papers.
Wuarin	Essai sur les emprunts d'Etats et la protection de droits des porteurs de fonds d'Etats ètrangers, Paris1907
Zimmern (A — E)	The third British Impire, Londres 1926. — The British Common wealth and the league of nations traduit sous le titre : « L'Empire Britannique et la Société des Nations, Paris I930. — Die Kolonial politik Grossbrtanniens.

فهرست الجزء الرابع

الباب الثانى

المناقشة الفقهية
ميلاد الدولة والاعتراف بها

الفصل الاول

الفصل الثانى

ميدان الحرية المطلقة للدولة

الفصل الثالث

الفصل الرابع

نظرية السرف فى الحقوق

الفصل الرابع

الباب الخامس

الدولة المركبة

الفصل الاول

الفصل الثالث

تصحيح خطأ

خطأ	صواب	ص	سطر
بنوعية	بنوعيه	٦	٢١
بينما احساس	بينما فكرة احساس	٩	٥
وابناء	وابنا	١٦	٢
المسير	المستر	٢٥	٢٣
كثيرا	كثير	٢٨	١
مشرعا	مشروعا	٤٠	٢٠
١٩٨١	١٩١٨	٣٢	١٣
احساستهم	احساسهم	٣٨	١١
Abdibe	Abdique	٤٢	٣٣
اداة	الغاء اداة	٤٨	٥
معاهداب	معاهدات	٥٠	٤
واحد	واحدا	٧٧	٢٠
Traite de drait	Traité de droit	٨٥	٨
ادارة	ارادة	٨٩	٧
فتحب	فتجد	٩٤	٧
لدولة	دولة	١٠٠	١٢
الآخوين	الآخرين	١٠٤	١٧
نيابية	بيانية	١٠٨	١٧
السبى	النسبى	١١١	٨
الق	التى	١١١	١٧
رهى	وهى	١١٥	٥
الدولة	الدول	١٢١	٩

خطأ	صواب	ص	سطر
العصبية	العصبة	١٢٢	٨
المشرعية	المشروعية	١٢٧	٢٢
هبا	هنا	١٣٠	١١
باعنواف	باعتراف	١٣٩	٢
واحد	واحدا	١٤٤	٣
شخصه	الاشخص	١٦٤	٢
١٨٥٢	١٨٥١	١٦٥	٦
Possessivo	possession	١٧٥	١٦
lesphit	l' esprit	١٧٩	١٥
مسروعة	مشروعة	١٧٩	١٦
المؤتمرات	المؤامرات	١٩٠	٨
رأي	رأس	١٩١	٣
Soudermanie	Sudermanie	٢١١	٩
الطبيعية	الطبيعة	٢١٢	١١
craité	Traité	٢١٦	٢٢
موك النمسا	ملوك النمسا وروسيا	٢٢٠	١٥
القاعد	بان القاعدة	٢٢٠	٢٥
احيان	احيانا	٢٢١	٩
soeius	Socius	٢٢٤	٣
بعض باسم	بعض الدول باسم	٢٢٧	٢١
مسئولة	مسئولية	٧٣٠	٢
١٥٦	٥٦	٢٣٩	٩
جاتر	جارنر	٢٤١	١
النطويات	النظريات	٢٤١	٣

خطأ	صواب	ص	سطر
le	la	٢٤١	١٦
سوعوا	سوغوا	٢٥٣	١١
رالتبعية	والتبعية	٢٥٥	١٩
تزعم	ترغم	٢٥٩	١٠
وتـكن	ولـكن	٢٦٥	١٤
الظهوو	الظهور	٢٧٢	١٦
السادة	السيادة	٢٧٤	٧
الانجيزى	الانجليزى	٢٧٥	١٨
فضلا عن تفاليس	فضلا عن ان تفاليس	٢٧٦	١
للمدينى	للمدينين	٢٧٧	٢١
السنة	السنية	٢٧٩	١٩
ستمسك	استمسك	٢٩٠	٣
المقدوو	المقدور	٢٩٦	١٨
مبدئيا ولا	مبدئيا لا	٣٠٣	٢
le	la	٣١١	١٥
Vipeuil	Vineuil	٣١٣	١٨
فعوضا ان	فعوضا عن أن	٣١٧	١٢
اضف	اضاف	٣١٩	١٧
Revue international	internationale	٣٢٤	١٨
domestèque	domestique	٣٥٣	١٣
علق	غلق	٣٥٧	٣
له أمر	له ان أمر	٣٥٨	٩
مقيمين لهو مجرد	مقيمين ام مجرد	٣٦٣	١
الامبراطوو	الامبراطور	٣٦٤	١٩

خطأ	صواب	ص	سطر
Orthur	Arthur	٣٦٦	١٨
ثم تطبيقها	ثم تطبقها	٣٦٩	٧
تكون مع الاحتفاظ	تكون عرضة لغارات مع الاحتفاظ	٣٧١	١٤
مادامت ان المصلحة	مادامت المصلحة	٣٨٣	٢١
ان تعمل	ان لا تعمل	٣٩٢	٢١
Loutre	Louter	٣٩٣	١٤
الحيد	الحيدة	٣٩٧	١٥
ضمت	ضمنت	٣٩٧	٢١
حسدا	حشدا	٣٩٨	٣
بلجيكا	ببلجيكا	٣٩٨	٩
الادارية	الا دوائر ادارية	٤٠٠	١٩
قاعدأة	قاعدته	٤٠٢	١٤
اعترفت	اعترف	٤٠٩	١٠
ولا شبهة	ولا شبه	٤١٦	٤
commonallh	commonwealth	٤١٦	٤ هامش
ds l' Empire butonnique	de l' Empire britannique	٤١٧	٣٠هامش
enactsd	enacted	٤٢٤	٧
حالت	حامت	٤٢٤	١٠
البريطاني لها السلطان	البريطانى السلطان	٤٢٦	١٤
فى تشريعها فى	فى تشريعها ، فلها	٤٢٦	١٥
الشكون	الشكوك	٤٢٧	١٠
marchant	merchant	٤٤٠	٣
٥	و	٤٤١	١٩

خطأ	صواب	ص	سطر
pouvois	pouvoirs	٤٤٥	٣
parliamentry	parliamentary	٤٥١	١٢
umi	uni	٤٥٢	١١
المسئولة	المسئولية	٤٥٤	١٦
Valdity	Validity	٤٦٠	٦
١٩٢٦ نسخ	١٩٢٦ هي نسخ	٤٦٢	١١
للتاج مما	للتاج فان مما	٤٦٥	١٢
ترها	تراها	٤٦٦	٢١
١٩٢٢	١٩٢١	٤٦٧	٢٦
لمتعدد	المتعددة	٤٨٠	٤
١٩٣٦	١٩٢٦	٤٨٠	٨
لدسور	الدستور	٤٨٨	١
تحده	تجده	٤٨٩	٣
ان يدلل	التدليل	٤٨٩	١٠
Etet	Etat	٤٩٠	٦
اليونان	اليونانية	٤٩٢	٩
مينا	معيبا	٥١١	١٤
Diceye	Dicey	٥١٧	١٦
Jèzy	Jèze	٥١٧	١٩
دستوري	دستور	٥١٨	٢٠
الطليان	الألمان	٥٢٠	١٥
ولهذه	وبهذه	٥٢٠	١٩
conpetenee	compétence	٥٢٠	٢٤
هنا	هذا	٥٢٣	٢١

خطأ	صواب	ص	سطر
موطفوا	موظفو	٥٢٤	٦
منسقا	متسقا	٥٢٧	١٤
تعيد	تعبيد	٥٢٧	١٦
كثير	كثيراً	٥٢٨	٦
وللسلطات	والسلطات	٥٢٨	١٠
يحدث	لما يحدث	٥٣٠	٩
حاة	حالة	٥٣١	٩